

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 34.376/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.376/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 12 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'amendement au projet de loi-programme (Titre XIII SPF Affaires Intérieures SPF P&O), a donné le 18 novembre 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 november 2002 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement aan het ontwerp van programmawet (Titel XIII FOD Binnenlandse Zaken FOD P&O), heeft op 18 november 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 :

"Reeds geruime tijd zijn een aantal vroegere personeelsleden van het Federaal Aankoopbureau ter beschikking gesteld van de Federale Politie. Deze terbeschikkingstelling wordt nu definitief via het voorgestelde regeringsamendement. De hoogdringendheid is verantwoord door het feit dat deze personeelsleden zo vlug mogelijk hun loopbaan dienen te kunnen verderzetten binnen de Federale Politie."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

Formalités préalables

1. Selon la demande d'avis, la négociation syndicale n'est pas terminée. Selon la déléguée du ministre, une réunion doit encore se tenir le 20 novembre 2002.

.../...

Comme la section de législation a déjà eu l'occasion de le rappeler à maintes reprises, il résulte de l'esprit et de l'économie 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 de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, que l'autorité concernée doit prendre connaissance des résultats de la négociation syndicale avant d'arrêter sa décision. La négociation serait en effet dépourvue d'utilité si l'autorité concernée n'était pas tenue de réexaminer son projet après avoir pris connaissance des remarques ou des objections formulées, explicitement ou implicitement, par les parties à la négociation ⁽¹⁾.

En déposant un amendement sans attendre les résultats de la négociation syndicale, le Gouvernement méconnaîtrait ces dispositions légales ⁽²⁾.

2. L'accord du Ministre du Budget fait également défaut.

Fondement juridique

L'article 242, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, prévoit, que la décision par laquelle les membres du personnel visés à l'alinéa 1^{er} du même article choisissent le maintien de leur statut d'origine doit être prise "dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent article".

⁽¹⁾ Avis 30.745/2, donné le 5 octobre 2000, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions et les modalités de la première désignation à certains emplois de la police fédérale".

⁽²⁾ Même si les deux lois précitées, prises au pied de la lettre, ne mentionnent l'obligation de négociation qu'à l'égard des projets de loi ou des règlements, leur ratio legis implique que l'autorité ne puisse se soustraire à cette obligation en adoptant des dispositions sous la forme d'amendements plutôt que sous la forme d'un avant-projet de loi. En ce sens, voir l'avis 31.104/1, donné le 28 décembre 2000, sur les amendements n^{os} 2, 3, 4, et 5 du Gouvernement à un projet de loi "portant diverses mesures en matière de fonction publique".

L'amendement en projet rend cette disposition applicable aux agents du service public fédéral Personnel et Organisation qui sont désignés pour passer au cadre administratif et logistique, mais prévoit que le Roi détermine la date et les modalités de ce passage.

Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaut prévoir expressément le point de départ du délai visé à l'article 242, alinéa 3, ou habiliter le Roi à le faire ⁽³⁾.

⁽³⁾ L'habilitation contenue dans l'alinéa 3 de l'amendement proposé n'autorise pas le Roi à déroger à l'article 242, alinéa 3, en question.

Volgens 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 als volgt :

"Reeds geruime tijd zijn een aantal vroegere personeelsleden van het Federaal Aankoopbureau ter beschikking gesteld van de Federale Politie. Deze terbeschikkingstelling wordt nu definitief via het voorgestelde regeringsamendement. De hoogdringendheid is verantwoord door het feit dat deze personeelsleden zo vlug mogelijk hun loopbaan dienen te kunnen verderzetten binnen de Federale Politie.".

*
* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

1. Volgens de adviesaanvraag zijn de onderhandelingen met de vakbonden nog niet afgelopen. Volgens de gemachtigde van de minister moet op 20 november 2002 nog een vergadering plaatsvinden.

.../...

Zoals de afdeling wetgeving reeds menigmaal heeft herhaald, volgt uit de geest en de opzet van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en uit de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten dat de betrokken overheid kennis moet nemen van de resultaten van de onderhandelingen met de vakbonden voordat ze haar beslissing vaststelt. Onderhandelen zou immers nutteloos zijn als de betrokken overheid niet verplicht was haar ontwerp opnieuw te onderzoeken na kennis te hebben genomen van de opmerkingen of bezwaren die de onderhandelende partijen impliciet of expliciet hebben gemaakt ⁽¹⁾.

Door een amendement in te dienen zonder de resultaten van de onderhandelingen met de vakbonden af te wachten, zou de Regering deze wetsbepalingen schenden ⁽²⁾.

2. De akkoordbevinding van de Minister van Begroting ontbreekt eveneens.

Rechtsgrond

Artikel 242, derde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, bepaalt dat de beslissing waarbij de personeelsleden van wie sprake is in het eerste lid van hetzelfde artikel voor het behoud van hun oorspronkelijk statuut opteren, moet worden genomen "binnen de drie maanden die volgen op de inwerkingtreding van onderhavig artikel".

⁽¹⁾ Advies 30.745/2, dat op 5 oktober 2000 is gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de voorwaarden en de modaliteiten van de eerste aanstelling tot bepaalde betrekkingen van de federale politie".

⁽²⁾ Alhoewel in de beide genoemde wetten de verplichting tot onderhandelen, naar de letter genomen, alleen vermeld wordt ten aanzien van ontwerpen van wet of van verordening, impliceert de ratio legis van die wetten dat de overheid zich niet aan die verplichting mag onttrekken door bepalingen aan te nemen via het indienen van amendementen in plaats van door het indienen van een voorontwerp van wet. Zie in die zin advies 31.104/1, dat op 28 december 2000 is gegeven over amendementen nrs. 2, 3, 4 en 5 van de regering op het ontwerp van wet "houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken".

Het ontworpen amendement maakt die bepaling toepasselijk op de ambtenaren van de federale overheidsdienst Personeel en Organisatie die aangewezen worden om over te gaan naar het administratief en logistiek kader, maar schrijft voor dat de Koning de datum en de nadere regels van die overgang bepaalt.

Met het oog op rechtszekerheid zou beter uitdrukkelijk worden vermeld wanneer de in artikel 242, derde lid, vermelde termijn ingaat of zou de Koning gemachtigd moeten worden om dat te doen ⁽³⁾.

⁽³⁾ De machtiging vervat in het derde lid van het ontworpen amendement maakt de Koning nog niet bevoegd om van het artikel 242, derde lid, in kwestie af te wijken.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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 M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

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

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

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