

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.675/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 9 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 17 mars 2004 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État", a donné le 26 juin 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Dispositif

Article 1^{er}

L'alinéa 2 serait plus clairement rédigé comme suit :

"Si le résultat du calcul prévu à l'alinéa 1^{er}, 9°, contient une fraction de cent, il est arrondi au cent supérieur ou inférieur, selon que cette fraction atteint ou non un demi."

Article 6

À la fin de la disposition en projet, la référence à "l'article 5, alinéa 5" est inexacte et doit donc être corrigée.

Article 10

À la fin de l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire, afin de se conformer à l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi du 17 mars 2004 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État,

"(...) satisfont au critère concernant le nombre d'affiliés cotisants visé à l'article 13, 2°, de la loi".

.../...

En effet, l'article 14 de la loi n'attribue pas à la commission de pouvoir de décision en ce qui concerne les conditions de représentativité énumérées par ses articles 12 et 13, 1°, de sorte que c'est le ministre qui l'exercera dans le cadre de la procédure organisée par les articles 4 à 7 du projet, les vérifications dont est chargée la commission ne portant, quant à elles, que sur le critère prévu par l'article 13, 2°, de la loi, applicable lorsque l'organisation syndicale satisfait aux conditions a) et b) du 1° du même article, mais pas à sa condition c).

Article 24

À la fin de la première phrase de l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire "23" au lieu de "25".

Article 34

Dans l'alinéa 2, il faut écrire "alinéa 2" au lieu de "alinéa 3".

Article 40

Comme l'article 47, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités rend également son article 33 applicable aux comités de concertation, il conviendrait de prévoir une disposition similaire à celle de l'article 30 du projet pour le comité de concertation des services extérieurs de la Sûreté de l'État.

Article 42

Le projet doit être clarifié quant à la manière dont l'alinéa 2 doit s'articuler avec l'article 44 du projet. L'attention de l'auteur du projet est à cet égard attirée sur le fait que l'expression "membre du personnel" utilisée dans l'alinéa 1^{er} ne semble pas adéquate pour désigner l'ensemble des personnes visées à l'article 41, 2° à 5°, du projet.

Article 43

Cet article concerne les dirigeants responsables des organisations syndicales représentatives pour les services extérieurs de la Sûreté de l'État, qui sont visés à l'article 41, 1°, du projet. L'article 43, alinéa 2, de celui-ci prévoit que

"Lorsque la liste des dirigeants responsables comprend plus de trois personnes, seules les trois premières personnes obtiennent la qualité de dirigeant responsable."

Cette disposition ne se concilie pas avec celle de l'article 42, alinéa 1^{er}, du projet, qui prévoit l'envoi au ministre d'"une liste des membres du personnel susceptible d'être désignés (...) en application de l'article 41, 2° à 5°" et ne mentionne donc pas les dirigeants responsables visés à l'article 41, 1°, du projet. La liste de ces dirigeants responsables visée à l'article 43, alinéa 2, du projet, doit par conséquent être celle mentionnée à l'article 12, 2°, de la loi du 17 mars 2004, précitée, ainsi qu'à l'article 4, alinéa 3, du projet. Si tel est effectivement le cas, il y a lieu de le préciser dans l'article 41, 1°, ou 43, alinéa 2, du projet.

Article 44

Il y a lieu de se reporter à l'observation sur l'alinéa 2 de l'article 42 du projet. Dans cet ordre d'idées, il serait souhaitable que son article 44 précise, par référence aux catégories énumérées à l'article 41, à quels "membres du personnel" il s'applique.

.../...

D'autre part, l'alinéa 3 doit faire ressortir qu'il n'est appelé à s'appliquer que dans le cas où le ministre se propose de refuser l'agrément, comme le lui permet l'alinéa 2. En outre, dans les alinéas 3 et 4, doit être visé, non le "délégué syndical", mais l'"intéressé", puisque la décision du ministre sur laquelle portent ces deux alinéas peut consister en un refus d'agrément en tant que délégué syndical.

Enfin le sens de l'expression "l'autorité concernée", dans l'alinéa 4, doit être clarifié et précisé ¹.

Article 45

En ce qui concerne l'incertitude sur le sens à attribuer aux termes "membre du personnel agréé en tant que délégué syndical", il convient de se référer aux observations sur les articles 42 et 44.

Article 46

Concernant le sens de l'expression "l'autorité concernée", dans l'alinéa 3, il y a lieu de se reporter à l'observation formulée sur l'article 44, alinéa 4.

D'autre part, puisque l'alinéa 2 prévoit que le ministre décide "sur avis du comité de négociation", l'avertissement prévu dans la seconde phrase de l'alinéa 5 doit aussi lui être adressé.

⁽¹⁾ Ainsi, l'article 76 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, précité, vise "son supérieur hiérarchique" plutôt que "l'autorité concernée".

Article 49

L'octroi à chaque organisation syndicale représentative d'un quota annuel de jours de congé syndical déterminé par le ministre est étranger à l'arrêté royal du 28 septembre 1984, précité. Une telle disposition est du reste difficilement compréhensible, puisque ce sont les délégués syndicaux qui ont le droit d'obtenir ces congés - ainsi que le prévoient d'ailleurs les dispositions suivantes ² du projet -, et non leurs organisations syndicales.

L'article 49 du projet doit donc être omis car il est incompatible avec les dispositions des articles 50, 51 et 53 ³ du projet, lesquelles déterminent les droits des délégués aux congés syndicaux et dispenses de service ⁴.

Articles 50 et 53

Contrairement aux articles 81 et 83 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, précité, les articles 50 et 53 du projet ne distinguent pas assez clairement, au regard de l'article 41 du projet, les catégories de délégués agréés qu'ils visent, en rapport avec les prérogatives dont l'exercice peut donner lieu à l'octroi d'un congé syndical ou d'une dispense de service. Leur rédaction doit être revue afin de remédier à l'imprécision qui en résulte.

(2) Il y a toutefois lieu de ne pas perdre de vue que, conformément aux articles 41, 2°, et 47, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, le délégué syndical permanent est, quant à lui, de plein droit en congé syndical dès qu'il est agréé comme tel.

(3) Voir aussi la note 2 ci-dessus.

(4) En effet, l'article 53, alinéa 2, du projet confond congé syndical et dispense de service, dont "la durée (...) est imputée sur le nombre de jours visés à l'article 49".

Article 52

L'alinéa 2, qui tend à introduire une limitation annuelle de la durée des dispenses de service que peut obtenir chaque membre du personnel pour participer aux réunions organisées dans les locaux par les organisations syndicales représentatives, est en contradiction avec l'alinéa 1^{er}, suivant lequel ces dispenses de service sont accordées "pour la durée nécessaire à cet effet".

Article 54

La "carte de légitimation visée à l'article 43" est celle que le ministre délivre aux dirigeants responsables. Il convient également de renvoyer à l'article 45, qui prévoit la délivrance d'une carte de légitimation "au membre du personnel agréé en tant que délégué syndical".

Il y a également lieu de préciser que le retrait de l'agrément s'opère conformément à l'article 46.

Article 55

Le Conseil d'État n'aperçoit pas pour quelle raison cet article vise seulement, à la différence de l'article 86 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, précité, la durée du congé syndical et non celle de la dispense de service, alors que l'article 53 du projet prévoit l'octroi d'une telle dispense.

Article 58

Les mots "chargé d'assurer le règlement des conflits entre les autorités et les représentants des membres du personnel," doivent être omis. La mission du conciliateur social est en effet définie en ces termes par l'article 20 de la loi du 17 mars 2004 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État :

"Le conciliateur social exerce une mission de conciliation en cas de conflit entre l'autorité et les organisations syndicales représentatives des services extérieurs de la Sûreté de l'État."

Les articles 21 et 22 de la même loi organisent la procédure. L'article 58 du projet constitue l'exécution de l'article 19, § 2, de cette loi, suivant lequel

"Le Roi fixe les aptitudes et les conditions auxquelles le conciliateur social doit satisfaire pour être désigné à cette fonction."

Il doit donc se borner à énumérer celles-ci.

Article 59

L'article 19, § 1^{er}, de la même loi dispose qu'

"Un conciliateur social est désigné par le Roi, sur la proposition du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, après avis conforme des organisations syndicales représentatives."

Ni cette disposition légale ni aucune autre n'habilite le Roi à déroger au principe selon lequel, sauf dispositions particulières contraires, un acte dont l'élaboration a obligatoirement été entourée de certaines formes substantielles ne peut être mis à néant ou modifié par un acte contraire que moyennant l'accomplissement des mêmes formalités. Lorsque le conciliateur social ne le demande pas lui-même, le Roi ne peut dès lors, sur la proposition du ministre, mettre fin à sa désignation que "sur la proposition du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, après avis conforme des organisations syndicales représentatives". L'article 59 du projet doit donc être revu en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.675/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 juni 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de wet van 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat", heeft op 26 juni 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Dispositief

Artikel 1

Het tweede lid zou duidelijker zijn indien het als volgt wordt geredigeerd :

"Indien het resultaat van de berekening genoemd in het eerste lid, 9°, een gedeelte van een cent bevat, wordt het tot de hogere of lagere cent afgerond naargelang het gedeelte al dan niet een halve cent bereikt."

Artikel 6

De verwijzing naar "artikel 5, vijfde lid" aan het eind van de ontworpen bepaling is onjuist en moet dus worden aangepast.

Artikel 10

Met het oog op overeenstemming met artikel 14, eerste lid, van de wet van 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat schrijve men aan het eind van het eerste lid

"(...) voldoen aan het criterium inzake het aantal bijdrageplichtige leden bedoeld in artikel 13, 2°, van de wet".

Artikel 14 van de wet geeft de commissie immers geen beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de representativiteitsvoorwaarden opgesomd in de artikelen 12 en 13, 1°, ervan, zodat het de minister is die deze bevoegdheid uitoefent in het kader van de procedure georganiseerd bij de artikelen 4 tot 7 van het ontwerp, terwijl de verificaties waarmee de commissie wordt belast hunnerzijds alleen slaan op het criterium omschreven in artikel 13, 2°, van de wet, dat van toepassing is wanneer de vakorganisatie voldoet aan de voorwaarden a) en b) van punt 1° van datzelfde artikel, doch niet aan voorwaarde c) ervan.

Artikel 24

In de eerste zin van het eerste lid schrijve men "23" in plaats van "25".

Artikel 34

In het tweede lid schrijve men "tweede lid" in plaats van "derde lid".

Artikel 40

Aangezien artikel 47, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel ook artikel 33 ervan toepasselijk verklaart op overlegcomités, moet een bepaling identiek met die van artikel 30 van het ontwerp worden ingevoegd wat het overlegcomité van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat betreft.

Artikel 42

Het ontwerp behoeft een nadere toelichting omtrent de manier waarop het tweede lid moet aansluiten bij artikel 44 van het ontwerp. De steller van het ontwerp wordt er in dit verband op gewezen dat de term "personeelsleden" in het eerste lid niet geschikt lijkt om alle personen aan te duiden die worden bedoeld in artikel 41, 2° tot 5°, van het ontwerp.

Artikel 43

Dit artikel betreft de verantwoordelijke leiders van de representatieve vakorganisaties voor de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat, bedoeld in artikel 41, 1°, van het ontwerp. Artikel 43, tweede lid, ervan bepaalt :

"Wanneer de lijst van verantwoordelijke leiders uit meer dan drie personen bestaat, dan bekomen slechts de drie eerste personen de hoedanigheid van verantwoordelijke leider."

Deze bepaling verdraagt zich niet met het bepaalde in artikel 42, eerste lid, van het ontwerp, dat voorschrijft dat aan de minister "een lijst van personeelsleden die (...) kunnen worden aangewezen met toepassing van artikel 41, 2° tot 5°" wordt verzonden en dat dus niet de verantwoordelijke leiders bedoeld in artikel 41, 1°, vermeldt. De lijst van verantwoordelijke leiders die wordt bedoeld in artikel 43, tweede lid, van het ontwerp moet bijgevolg die zijn welke wordt vermeld in artikel 12, 2°, van de voornoemde wet van

.../...

17 maart 2004, alsmede in artikel 4, derde lid, van het ontwerp. Indien zulks effectief het geval is, moet dat worden gepreciseerd in artikel 41, 1°, of in artikel 43, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 44

Er wordt verwezen naar de opmerking die wordt gemaakt in verband met artikel 42, tweede lid, van het ontwerp. In die gedachtegang zou het wenselijk zijn dat artikel 44 ervan met verwijzing naar de categorieën opgesomd in artikel 41 preciseert op welke "personeelsleden" het artikel toepasselijk is.

Voorts moet het derde lid aangeven dat het alleen toepassing vindt ingeval de minister voornemens is de erkenning te weigeren, zoals het tweede lid hem toestaat. Tevens dient in het derde en het vierde lid niet te worden verwezen naar de "vakbondsafgevaardigde", maar naar de "betrokkene", daar de beslissing van de minister waarop die twee leden betrekking hebben, erin kan bestaan dat de erkenning als vakbondsafgevaardigde geweigerd wordt.

Tot slot moet de betekenis van de woorden "betrokken overheid" in het vierde lid worden verduidelijkt en nader worden omschreven ¹.

Artikel 45

Wat betreft de onzekerheid inzake de betekenis van de woorden "personeelslid dat werd erkend als vakbondsafgevaardigde", wordt verwezen naar de opmerkingen gemaakt omtrent de artikelen 42 en 44.

⁽¹⁾ Zo wordt in artikel 76 van het voornoemde koninklijk besluit van 28 september 1984 verwezen naar "diens hiërarchische meerdere" in plaats van "de betrokken overheid".

Artikel 46

Met betrekking tot de betekenis van de uitdrukking "betrokken overheid" in het derde lid, wordt verwezen naar de opmerking gemaakt omtrent artikel 44, vierde lid.

Voorts moet, in zoverre het tweede lid bepaalt dat de minister beslist "op advies van het onderhandelingscomité", de verwittiging waarvan sprake is in de tweede zin van het vijfde lid eveneens aan hem worden gericht.

Artikel 49

De toekenning, aan elke representatieve vakbond, van dagen vakbondsverlof per jaar waarvan het aantal bepaald wordt door de minister, ligt buiten de werkingssfeer van het voornoemde koninklijk besluit van 28 september 1984. Een zodanige bepaling is bovendien moeilijk te begrijpen, aangezien het de vakbondsafgevaardigden zijn die recht hebben op dat verlof, zoals de daaropvolgende bepalingen van het ontwerp ² overigens voorschrijven, doch niet hun vakbonden.

Bijgevolg moet artikel 49 van het ontwerp vervallen, daar het zich niet verdraagt met het bepaalde in de artikelen 50, 51 en 53 ³ van het ontwerp, die de rechten van de afgevaardigden op vakbondsverlof en dienstvrijstellingen bepalen ⁴.

(2) Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de vaste vakbondsafgevaardigde overeenkomstig de artikelen 41, 2°, en 47, § 1, eerste lid, van het ontwerp zijnerzijds van rechtswege met vakbondsverlof is zodra hij als zodanig is erkend.

(3) Zie eveneens voetnoot 2 hierboven.

(4) Artikel 53, tweede lid, van het ontwerp verwacht immers het vakbondsverlof met de dienstvrijstelling, waarvan "de duur (...) wordt aangerekend op het aantal dagen bedoeld in artikel 49".

Artikelen 50 en 53

In tegenstelling tot de artikelen 81 en 83 van het voornoemde koninklijk besluit van 28 september 1984 maken de artikelen 50 en 53 van het ontwerp in het licht van artikel 41 van het ontwerp onvoldoende onderscheid tussen de categorieën van erkende afgevaardigden waarop ze doelen, op het stuk van de prerogatieven waarvan de uitoefening aanleiding kan geven tot het verlenen van vakbondsverlof of dienstvrijstelling. De redactie van deze artikelen moet worden herzien, waarbij de eruit voortvloeiende onduidelijkheid wordt weggewerkt.

Artikel 52

Het tweede lid, dat ertoe strekt op jaarbasis de duur te beperken van de dienstvrijstellingen die ieder personeelslid kan verkrijgen om deel te nemen aan de vergaderingen die de representatieve vakbonden in de lokalen organiseren, is strijdig met het eerste lid, luidens hetwelk die dienstvrijstellingen verleend worden voor "de daarvoor nodige tijd".

Artikel 54

De "legitimatiekaart bedoeld in het artikel 43" is die welke de minister bezorgt aan de verantwoordelijke leiders. Er dient eveneens te worden verwezen naar artikel 45, dat voorziet in de afgifte van een legitimatiekaart "aan het personeelslid dat werd erkend als vakbondsafgevaardigde".

Er moet eveneens worden gepreciseerd dat de intrekking van de erkenning geschiedt overeenkomstig artikel 46.

Artikel 55

De Raad van State ziet niet in waarom in dit artikel, in tegenstelling tot artikel 86 van het voornoemde koninklijk besluit van 28 september 1984, alleen sprake is van de duur van het vakbondsverlof, doch niet van de dienstvrijstelling, terwijl artikel 53 van het ontwerp voorziet in de toekenning van een zodanige dienstvrijstelling.

Artikel 58

De woorden "belast met de regeling van conflicten tussen de overheden en de vertegenwoordigers van de personeelsleden" moeten vervallen. De taak van de sociaal bemiddelaar wordt in de wet van 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat immers als volgt omschreven :

"De sociaal bemiddelaar voert een bemiddelingsopdracht uit indien er een conflict bestaat tussen de overheid en de representatieve vakorganisaties van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat."

De artikelen 21 en 22 van dezelfde wet organiseren de procedure. Artikel 58 van het ontwerp voert artikel 19, § 2, van die wet uit, luidende :

"De Koning bepaalt de bekwaamheden van de sociaal bemiddelaar en de voorwaarden waaraan hij moet voldoen om in die functie te worden aangewezen."

Het artikel moet er zich dus toe beperken die bekwaamheden en voorwaarden op te sommen.

Artikel 59

Artikel 19, § 1, van dezelfde wet bepaalt :

"Op voorstel van het Ministerieel Comité voor inlichtingen en veiligheid, na eensluidend advies van de representatieve vakorganisaties, wordt door de Koning een sociaal bemiddelaar aangewezen."

.../...

Noch deze wetsbepaling, noch enige andere, machtigt de Koning om af te wijken van het beginsel dat, behoudens bijzondere andersluidende bepalingen, een handeling waaraan bij de uitwerking ervan een aantal verplichte substantiële vormvereisten zijn verbonden, door een tegengestelde handeling alleen kan worden ongedaan gemaakt of gewijzigd mits diezelfde vormvereisten zijn vervuld. Indien de sociaal bemiddelaar er niet zelf om verzoekt, kan de Koning aldus op voorstel van de minister aan diens aanwijzing uitsluitend een eind maken "op voorstel van het Ministerieel Comité voor inlichtingen en veiligheid, na eensluidend advies van de representatieve vakorganisaties". Artikel 59 moet dan ook dienovereenkomstig worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd gesteld door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS