

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 32.300/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 32.300/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 28 septembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le nombre de fonctionnaires de liaison des services de police auprès des gouverneurs de province et les conditions et modalités de leur désignation", a donné le 3 octobre 2001 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 september 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 "houdende vaststelling van het aantal verbindingsambtenaren van de politiediensten bij de provinciegouverneurs en de voorwaarden en modaliteiten van hun aanstelling", heeft op 3 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, 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) ... door de inwerkingtreding op 1 januari 2001 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en dat beoogd wordt de korpsen van lokale politie feitelijk in plaats te stellen in de loop van het kalenderjaar 2001, dat de provinciegouverneurs hun medewerking dienen te verlenen aan de verdere uitvoering en de ondersteuning van de politiehervorming op lokaal vlak, dat het daarom noodzakelijk is dringend de medewerking te verzekeren van verbindingssambtenaren voor de opvolging en de ondersteuning van de politiehervorming en dat niet alle betrekkingen van brigadecommissaris zijn ingevuld."

*

* *

Observations générales

1. L'arrêté en projet semble exclure de son champ d'application l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. L'article 1^{er}, 2^o, définit, en effet, le mot "gouverneur" comme étant "le gouverneur de province". Certaines dispositions, telles que l'article 5, relatif à la commission de sélection, sont du reste inapplicables à l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

.../...

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la fonction de fonctionnaire de liaison est consacrée par la loi tant auprès des gouverneurs de province qu'auprès du gouverneur dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ⁽¹⁾.

Selon le fonctionnaire délégué, cet arrondissement fera l'objet d'un projet distinct, encore en préparation.

2. L'article 3 du projet prévoit, comme condition de désignation des fonctionnaires de liaison, outre celles tenant à la situation administrative des fonctionnaires de police, que le candidat doit répondre à un "profil général à déterminer par le Ministre de l'Intérieur, éventuellement complété par le profil spécifique à déterminer par le gouverneur".

Cette subdélégation est excessive: il convient que le Roi fixe lui-même au moins les éléments essentiels du profil de la fonction en question.

Les articles 5 et 6 prévoient que les candidatures sont examinées par une commission de sélection, laquelle doit examiner, outre la recevabilité des candidatures, "leur adéquation aux conditions objectives des profils requis". Cette commission doit ensuite, après avoir entendu les candidats, contrôler "leur adéquation aux profils" et les

⁽¹⁾ Même si l'alinéa 2, première phrase, de l'article 134, qui ne vise que les provinces, crée une certaine confusion, la volonté du législateur de prévoir la présence de fonctionnaires de liaison également auprès du gouverneur de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale ressort sans doute possible de la loi du 19 avril 1999, qui a remplacé, à l'article 134 les mots "gouverneur de la province" et "gouverneur de province" par le mot "gouverneur". Cette modification était commentée comme suit dans la proposition de loi : "L'article 11 de la proposition a pour but d'éviter toute difficulté d'application de l'article 134 de la loi provinciale en ce qui concerne le gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale".

classer en trois catégories d'aptitude à exercer la fonction de fonctionnaire de liaison : très apte, apte et inapte". Enfin, le gouverneur désigne les fonctionnaires de liaison parmi les candidats jugés très aptes ou aptes par la commission de sélection.

Il résulte de la combinaison des articles 3 et 6 que l'examen des candidatures que doit effectuer la commission de sélection porte sur l'ensemble des critères à prendre en considération pour le choix du candidat.

Par conséquent, le projet semble laisser au gouverneur une liberté illimitée de désigner le candidat de son choix entre les candidats jugés au moins aptes, ce qui est contraire au principe de l'égal accès aux emplois publics consacré par l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, qui implique que l'attribution d'un emploi résulte d'une comparaison objective et impartiale des titres et mérites des candidats ⁽²⁾.

Si par contre, la volonté de l'auteur du projet est que le gouverneur prenne en considération d'autres critères objectifs pour effectuer ce choix, critères pouvant, le cas échéant, l'amener à écarter un candidat jugé "très apte" au profit d'un candidat jugé seulement "apte", alors il convient que le Roi, que la loi a chargé d'établir les conditions de désignation des fonctionnaires de liaison, définisse lui-même ces critères.

⁽²⁾ C.E., section d'administration, n° 98.735 du 7 septembre 2001.

Observations particulièresExamen du projetPréambuleAlinéa 1^{er}

Cet alinéa doit être rédigé comme suit :

"Vu la loi provinciale, notamment l'article 134, abrogé par la loi du 6 juillet 1987, rétabli par la loi du 7 décembre 1998 et modifié par la loi du 19 avril 1999;"

Alinéa 2

Mieux vaut écrire : "...à l'article 69, 3°, de la loi provinciale, modifié par l'article 225 de la loi du 7 décembre 1998;"

Alinéa 3

Il s'agit du "protocole n° 53 du 7 septembre 2001 du Comité de négociation des services de police".

Alinéa 4

L'avis du Conseil consultatif des bourgmestres a été donné le 9 juillet 2001. Cet avis n'a pas été valablement donné au sens de l'article 6 de l'arrêté royal du 6 avril 2000 relatif au Conseil consultatif des bourgmestres, qui indique que "le Conseil ne se réunit valablement que si au moins huit membres sont présents".

Il ressort des pièces communiquées au Conseil d'Etat qu'à la réunion du 9 juillet 2001 lors de laquelle l'avis concernant le présent arrêté en projet a été donné, seuls quatre membres étaient présents.

L'article 9 de l'arrêté royal du 6 avril 2000 précité indique que :

"Le Conseil émet des avis dans un délai d'un mois après que le président du Conseil ait été saisi par le Ministre. A la demande motivée du Conseil, le Ministre peut prolonger ce délai d'un mois maximum.

En cas d'urgence, le Ministre peut réduire ce délai, mais ce dernier ne peut pas être inférieur à 10 jours à partir du moment où le président du Conseil a reçu la demande d'avis.

Si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, il est passé outre."

L'avis du 9 juillet 2001 n'a pas été donné valablement et le Conseil n'a pas sollicité la possibilité de prolongation du délai prévue à l'article 9 de l'arrêté royal du 6 avril 2000.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer qu'aucun avis n'a été rendu dans le délai prévu, soit le délai d'un mois visé à l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 6 avril 2000 et que le Ministre a pu passer outre, le Conseil étant présumé avoir renoncé à son droit d'avis (cfr. Rapport au Roi).

Il est suggéré de remplacer le 4^{ème} visa du préambule de l'arrêté en projet par un considérant rédigé comme suit :

"Considérant que l'avis du Conseil consultatif des bourgmestres n'a pas été régulièrement donné dans le délai fixé et qu'aucune demande de prolongation n'a été formulée; qu'en conséquence, il a été passé outre;"

Alinéa 5

Il y a lieu d'écrire "inspecteur des finances".

Alinéa 8

Cet alinéa doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 32.300/2 du Conseil d'Etat, donné le 3 octobre 2001, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

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 aldus :

"door de inwerkingtreding op 1 januari 2001 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus en dat beoogd wordt de korpsen van lokale politie feitelijk in plaats te stellen in de loop van het kalenderjaar 2001, dat de provinciegouverneurs hun medewerking dienen te verlenen aan de verdere uitvoering en de ondersteuning van de politiehervorming op lokaal vlak, dat het daarom noodzakelijk is dringend de medewerking te verzekeren van verbindingssambtenaren voor de opvolging en de ondersteuning van de politiehervorming en dat niet alle betrekkingen van brigadecommissaris zijn ingevuld.".

*

* *

Algemene opmerkingen

1. Blijkbaar valt het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad buiten de werkingssfeer van het ontworpen besluit. Volgens artikel 1, onderdeel 2°, staan de woorden "de gouverneur" immers voor het begrip "de provinciegouverneur". Sommige bepalingen, zoals artikel 5, betreffende de selectiecommissie kunnen overigens niet op het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad worden toegepast.

.../...

De steller van het ontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat de functie van verbindingsambtenaar krachtens de wet zowel bij de provinciegouverneurs als bij de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad bestaat ⁽³⁾.

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt deze aangelegenheid voor dat arrondissement geregeld in een apart ontwerp waaraan thans nog wordt gewerkt.

2. In artikel 3 van het ontwerp staat als voorwaarde voor de aanstelling van de verbindingsambtenaren, naast die betreffende de administratieve stand van de politieambtenaren, dat de kandidaat moet beantwoorden aan "het door de Minister van Binnenlandse Zaken vast te stellen algemeen profiel eventueel aangevuld door het door de gouverneur vast te stellen profiel".

Deze subdelegatie gaat te ver : de Koning zelf dient op zijn minst de essentiële gegevens te bepalen van het functieprofiel in kwestie.

De artikelen 5 en 6 bepalen dat de kandidaturen onderzocht worden door een selectiecommissie die niet alleen moet onderzoeken of de kandidaturen ontvankelijk zijn maar ook of ze "(in) overeenstemming (zijn) met de objectieve voorwaarden van de vereiste profielen". Die commissie moet vervolgens de kandidaten horen, nagaan of zij "met de profielen overeenstemmen" en hen rangschikken "in drie categorieën (van) geschiktheid voor de uitoefening van de functie van verbindungsofficier : zeer geschikt, geschikt en ongeschikt". Ten slotte wijst de gouverneur de verbindingsambtenaar aan uit de door de selectiecommissie zeer geschikt of geschikt bevonden kandidaten.

⁽³⁾ Hoewel artikel 134, tweede lid, eerste zin, van de provinciewet, welke zin alleen op de provincies betrekking heeft, enige verwarring teweeg brengt, blijkt de wil van de wetgever om ervoor te zorgen dat er ook bij de gouverneur van het arrondissement Brussel-Hoofdstad verbindungsofficieren zijn onomstotelijk uit de wet van 19 april 1999 waarbij, in artikel 134 van de provinciewet het woord "provinciegouverneur" is vervangen door het woord "gouverneur". Aan die wijziging was in het wetsvoorstel de volgende commentaar gewijd : "Artikel 11 van het voorstel heeft ten doel elk probleem in verband met de toepassing van artikel 134 van de provinciewet, met betrekking tot de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, te vermijden."

Uit het in onderlinge samenhang lezen van de artikelen 3 en 6 blijkt dat het onderzoek van de kandidaturen dat door de selectiecommissie moet worden uitgevoerd betrekking heeft op alle criteria die in aanmerking moeten worden genomen voor de keuze van de kandidaat.

Bijgevolg lijkt het ontwerp de gouverneur een onbeperkte vrijheid te laten om de kandidaat van zijn keuze aan te wijzen onder de kandidaten die op zijn minst geschikt zijn bevonden, wat strijdig is met het beginsel van de gelijke toelaatbaarheid tot de openbare ambten, vervat in artikel 10, tweede lid, van de Grondwet, welk beginsel impliceert dat een ambt maar kan worden toegekend wanneer de aanspraken en verdiensten van de kandidaten objectief en op onpartijdige wijze zijn vergeleken ⁽⁴⁾.

Als het evenwel de bedoeling van de steller van het ontwerp is de gouverneur de mogelijkheid te bieden andere objectieve criteria in aanmerking te nemen om (onder de op zijn minst geschikt bevonden kandidaten) een keuze te maken, welke criteria hem er in voorkomend geval toe zouden kunnen brengen een "zeer geschikt" bevonden kandidaat af te wijzen ten voordele van een kandidaat die alleen "geschikt" is bevonden, zouden die criteria moeten worden bepaald door de Koning zelf, die krachtens de wet de voorwaarden voor de aanstelling van de verbindingsambtenaren dient te bepalen.

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Eerste lid

Dit lid dient als volgt te worden geredigeerd :

⁽⁴⁾ Raad van State, afdeling administratie, nr. 98.735 van 7 september 2001.

"Gelet op de provinciewet, inzonderheid op artikel 134, opgeheven bij de wet van 6 juli 1987, hersteld bij de wet van 7 december 1998 en gewijzigd bij de wet van 19 april 1999;".

Tweede lid

Het is beter te schrijven : "... artikel 69, 3°, van de provinciewet, gewijzigd bij artikel 225 van de wet van 7 december 1998;".

Derde lid

Het gaat om het "protocol nr. 53 van 7 september 2001 van het onderhandelingscomité van de politiediensten".

Vierde lid

Het advies van de Adviesraad van burgemeesters is gegeven op 9 juli 2001. Dit advies is niet rechtsgeldig uitgebracht in de zin van artikel 6 van het koninklijk besluit van 6 april 2000 betreffende de Adviesraad van burgemeesters, dat bepaalt dat "de Raad (...) alleen rechtsgeldig (vergadert) indien minstens acht leden aanwezig zijn".

Uit de stukken die aan de Raad van State bezorgd zijn, blijkt dat slechts vier leden aanwezig waren op de vergadering van 9 juli 2001 waarop het advies over het onderhavige ontworpen besluit gegeven is.

Artikel 9 van het voormelde koninklijk besluit van 6 april 2000 bepaalt :

"De Raad verstrekt advies binnen een termijn van één maand nadat de voorzitter van de Raad door de Minister om advies is verzocht. Op gemotiveerd verzoek van de Raad kan de Minister deze termijn met maximaal één maand verlengen.

In geval van dringende noodzaak kan de Minister deze termijn inperken; deze mag echter niet korter zijn dan 10 dagen vanaf het ogenblik dat de voorzitter van de Raad het verzoek om advies heeft ontvangen.

Wordt geen advies verstrekt binnen de gestelde termijn, dan wordt eraan voorbijgegaan."

Het advies van 9 juli 2001 is niet rechtsgeldig gegeven en de Raad heeft niet verzocht om verlenging van de termijn bepaald in artikel 9 van het koninklijk besluit van 6 april 2000.

Er dient bijgevolg van te worden uitgegaan dat geen advies is uitgebracht binnen de gestelde termijn, dit is de bij artikel 9, eerste lid, van het koninklijk besluit van 6 april 2000 bepaalde termijn van één maand, en dat de Minister eraan is kunnen voorbijgaan, daar de Raad geacht wordt van zijn adviesrecht af te hebben gezien (cf. Verslag aan de Koning).

Er wordt voorgesteld de 4^{de} aanhefverwijzing van het ontworpen besluit te vervangen door een overweging, luidende :

"Overwegende dat het advies van de Adviesraad van burgemeesters niet regelmatig binnen de voorgeschreven termijn gegeven is en dat geen verzoek om verlenging van de termijn gedaan is; dat er bijgevolg aan is voorbijgegaan;"

Vijfde lid

Er dient te worden geschreven "inspecteur van financiën".

Achtste lid

Dit lid moet als volgt geredigeerd worden :

"Gelet op advies 32.300/2 van de Raad van State, gegeven op 3 oktober 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

F. DELPÉRÉE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
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.

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.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS