



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.210/2
du 24 avril 2017

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif à la Commission permanente de la police locale et modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 2008 relatif au secrétariat de la Commission permanente de la police locale et modifiant l'arrêté royal du 26 mars 2005 portant réglementation des détachements structurels de membres du personnel des services de police et de situations similaires et introduisant des mesures diverses'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.210/2
van 24 april 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 december 2006 betreffende de vaste commissie van de lokale politie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 2008 betreffende het secretariaat van de vaste commissie van de lokale politie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 maart 2005 tot regeling van de structurele detacheringen van personeelsleden van de politiediensten en van soortgelijke toestanden en tot invoering van verschillende maatregelen'

Le 24 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif à la Commission permanente de la police locale et modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 2008 relatif au secrétariat de la Commission permanente de la police locale et modifiant l'arrêté royal du 26 mars 2005 portant réglementation des détachements structurels de membres du personnel des services de police et de situations similaires et introduisant des mesures diverses'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 avril 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2017.

*

Op 24 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 december 2006 betreffende de vaste commissie van de lokale politie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 december 2008 betreffende het secretariaat van de vaste commissie van de lokale politie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 maart 2005 tot regeling van de structurele detacheringen van personeelsleden van de politiediensten en van soortgelijke toestanden en tot invoering van verschillende maatregelen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 april 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Il y a lieu d'assurer la correspondance entre la mention des ministres proposant l'arrêté en projet, d'une part, et des ministres chargés de son exécution et indiqués comme signataires du texte.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de mentionner plus précisément l'article 91, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998.

DISPOSITIF

Article 4

1. L'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, en projet prévoit que la Direction générale Sécurité et Prévention du Service public fédéral Intérieur établit une liste de candidats en tenant compte des dispositions de l'article 5 et d'une représentation équilibrée entre hommes et femmes.

Il résulte implicitement de cette disposition qu'il ne suffit pas qu'un chef de corps de la police locale introduise sa candidature pour pouvoir bénéficier des voix de ses collègues en vue d'être élu, mais qu'il faut en outre qu'il soit repris sur la liste des candidats établie par la Direction générale susvisée, celle-ci devant établir la liste des candidats en tenant compte d'une représentation équilibrée entre hommes et femmes, ce qui signifie que, si, parmi les chefs de corps qui ont déposé leur candidature, un genre est insuffisamment représenté, un certain nombre de chefs de corps de l'autre genre pourraient voir leur candidature écartée en vue d'assurer cet équilibre.

Une telle disposition suscite des objections.

Tout d'abord, l'arrêté en projet ne fixe pas les critères selon lesquels seraient déterminés les chefs du corps faisant partie du genre surreprésenté qui devraient être écartés. Mais à supposer que de tels critères soient fixés, il faudrait encore qu'ils puissent être justifiés au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Certes, compte tenu de l'article 11*bis*, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution et de la loi du 20 juillet 1990 'visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis', il est assurément légitime que l'arrêté en projet prévoie des modalités qui tendent à garantir la présence équilibrée des hommes et des femmes au sein de la Commission permanente de la police locale. Toutefois, une mesure qui tend à écarter la candidature de chefs de corps pour le seul motif que le nombre de candidats de l'autre genre est insuffisant pour qu'il y ait une représentation équilibrée des hommes et des femmes sur la liste des candidats paraît disproportionnée dans la mesure où d'autres mesures ne portant pas une restriction inutile des droits d'autrui ¹ paraissent pouvoir être envisagées, telle que notamment un nouvel appel à candidatures adressé spécialement aux candidats de l'autre genre ².

La disposition sera revue pour tenir compte de cette observation.

2. Il ressort des indications fournies par la déléguée du Ministre que l'intention est de permettre que le collège électoral des chefs de corps soit composé non seulement des chefs de corps désignés dans le cadre d'un mandat, mais également de ceux qui exerceraient temporairement cette fonction en dehors de tout mandat.

Mieux vaudrait dès lors, à l'article 6, § 2, alinéa 2, en projet, remplacer les termes « où il exerce son mandat de chef de corps » par les termes « où il exerce la fonction de chef de corps ».

3. Aucune modalité ne garantit le secret du vote, puisque, bien au contraire, il est prévu au paragraphe 2, alinéa 4, en projet, que le bulletin de vote est envoyé par e-mail à chaque électeur, qui le renvoie complété par la même voie contre accusé de réception ³.

Même si ni l'article 91 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', ni aucun principe général de droit n'impose un vote secret pour ce type d'élections ⁴, la question se pose de savoir si telle est bien l'intention de l'auteur du projet. Dans la négative, il conviendrait de revoir la disposition en projet.

4. Dans le même paragraphe 2, à l'alinéa 7 en projet, il est prévu d'organiser un nouveau scrutin pour répartir les candidats ayant obtenu le même nombre de suffrages, « selon la procédure décrite à l'article 6, § 2, alinéas 2 et 3 ». On peut se demander s'il ne convient pas de renvoyer à l'alinéa 4.

¹ Sur l'exigence qu'une mesure d'action positive ne porte pas atteinte inutilement aux droits d'autrui, voir C.C., arrêt 17/2009, 12 février 2009 ; avis n° 49.473/AG donné le 26 avril 2011 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, le Code des sociétés et la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale afin de garantir la présence des femmes dans le conseil d'administration des entreprises publiques autonomes et des sociétés cotées et de la Loterie Nationale' (*Doc. parl. Chambre*, 2010-2011, n° 53-211/7).

² L'organisation de pareil régime d'appel renouvelé à candidatures devrait figurer dans la même disposition que celle qui fait l'objet de l'article 6, § 2, alinéa 8, en projet, cet alinéa 8 devant toutefois être déplacé, en bonne logique, après l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}.

³ Dans la version néerlandaise de cette disposition, il faut remplacer le mot « ontvankelijkheid » par le mot « onontvankelijkheid ».

⁴ En ce sens, C.E., arrêt n° 218.453, 13 mars 2012, § 14.

5. À l'alinéa 10 en projet du paragraphe 2, mieux vaut écrire que la composition de la Commission est notifiée au ministre de l'Intérieur.

Une observation analogue vaut pour l'article 8, § 3, en projet (article 5 du projet).

Article 5

1. La question se pose de savoir s'il faut tirer une conséquence juridique de la différence de formulation entre le paragraphe 1^{er} en projet – qui prévoit que le ministre de l'Intérieur désigne le président et les vice-présidents sur la proposition de la Commission – et le paragraphe 4 en projet, qui prévoit que la Commission soumet à l'approbation du ministre une proposition concernant le secrétaire permanent.

L'article 5 sera réexaminé en conséquence.

2. À l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de renvoyer à l'article 2, 1^o, en projet.

La même observation vaut pour l'article 6 du projet (article 11, alinéa 1^{er}, en projet)

3. Dans la version française, il y a lieu d'écrire « Cette nouvelle élection » plutôt que « Cette nouvelle proposition ».

Article 8

1. L'alinéa 1^{er} de l'article 12/1 en projet de l'arrêté royal du 7 décembre 2006 serait mieux rédigé si il disposait que « la Commission peut délibérer par voie électronique ».

2. Alors que l'article 11, alinéa 2, en projet prévoit une procédure d'avis à donner en extrême urgence, dans un délai de dix jours plutôt que de trente jours, l'article 12/1 en projet prévoit un délai plus bref encore, limité à six jours, à compter toutefois de l'envoi de la demande d'avis par le secrétariat de la Commission.

On peut supposer que cette disposition ne porte pas sur l'avis proprement dit de la Commission mais sur l'opinion formulée par chacun de ses membres lorsque la délibération a lieu par voie électronique.

Le projet devrait être revu pour clarifier cette question en précisant également qui émet la demande relative à l'émission d'un « avis » dans le délai qui s'étend de vingt-quatre heures à six jours.

L'article 13, d), sera également complété sur ce point.

3. On relèvera en outre que les modalités de délibération de l'article 12, auxquelles renvoie l'article 12/1, alinéa 3, en projet, ne sont pas entièrement applicables en cas de vote par

voie électronique, notamment sur la question du vote à main levée. Mieux vaudrait dès lors indiquer que les modalités de délibération par voie électronique sont « similaires » à celles prévues à l'article 12.

Article 9

1. Il y a lieu de compléter la disposition en projet afin de prévoir l'approbation du règlement d'ordre intérieur par le ministre.

2. L'article 2 de l'arrêté royal du 23 décembre 2008 prévoit que les « autres missions » du secrétaire permanent sont prévues dans le règlement d'ordre intérieur. L'article 13 en projet doit à tout le moins ⁵ être complété afin de mentionner cet élément.

*

⁵ L'on rappellera qu'une autre solution pourrait être de fusionner les deux textes. Voir à ce propos l'avis n° 45.133/2 donné le 17 septembre 2008 sur le projet devenu l'arrêté royal du 23 décembre 2008 'relatif au secrétariat de la Commission permanente de la police locale et modifiant l'arrêté royal du 26 mars 2005 portant réglementation des détachements structurels de membres du personnel des services de police et de situations similaires et introduisant des mesures diverses'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Er moet worden gezorgd voor overeenstemming tussen de vermelding van de ministers die het ontwerpbesluit voordragen en de vermelding van de ministers die met de uitvoering ervan belast zijn en die als ondertekenaars van de tekst worden vermeld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

In het eerste lid moet meer bepaald artikel 91, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 worden vermeld.

DISPOSITIEF

Artikel 4

1. Het ontworpen artikel 6, § 1, tweede lid, bepaalt dat de algemene directie Veiligheid en Preventie van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken een kandidatenlijst opstelt rekening houdend met de bepalingen van artikel 5 en met een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen.

Uit die bepaling vloeit impliciet voort dat het niet volstaat dat een korpschef van de lokale politie zijn kandidatuur indient om de stemmen van zijn collega's te kunnen krijgen met het oog op zijn verkiezing, maar dat hij daarenboven opgenomen moet zijn in de kandidatenlijst die de bovenvermelde algemene directie opstelt. Deze moet bij het opstellen van de kandidatenlijst rekening houden met een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen, wat betekent dat indien één geslacht ondervertegenwoordigd is bij de korpschefs die hun kandidatuur hebben ingediend, de kandidatuur van een bepaald aantal korpschefs van het andere geslacht zou kunnen worden geweerd om dat evenwicht te bereiken.

Een dergelijke bepaling stuit op bezwaren.

Vooreerst stelt het ontwerpbesluit niet de criteria vast op basis waarvan wordt bepaald welke korpschefs van het oververtegenwoordigde geslacht zouden moeten worden

geweerd. Maar in de veronderstelling dat dergelijke criteria worden vastgesteld, moeten deze ook kunnen worden gerechtvaardigd ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

Gelet op artikel 11*bis*, eerste lid, tweede zin, van de Grondwet en op de wet van 20 juli 1990 ‘ter bevordering van de evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen in organen met adviserende bevoegdheid’, is het weliswaar beslist een goede zaak dat het ontworpen besluit voorziet in een manier om de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de Vaste Commissie van de lokale politie te waarborgen. Een maatregel die erop gericht is de kandidatuur van korpschefs te weren louter omdat er onvoldoende kandidaten van het andere geslacht zijn voor een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijst, lijkt echter disproportioneel in zoverre andere maatregelen, die de rechten van derden niet onnodig beperken,¹ mogelijk lijken, zoals in het bijzonder een nieuwe oproep tot gegadigden die specifiek wordt gericht tot de kandidaten van het andere geslacht.²

De bepaling moet worden herzien om met deze opmerking rekening te houden.

2. Uit wat de gemachtigde van de minister heeft meegedeeld, blijkt dat het de bedoeling is dat niet enkel de korpschefs die zijn aangewezen in het kader van een mandaat, maar ook de korpschefs die die functie tijdelijk buiten ieder mandaat zouden uitoefenen, deel kunnen uitmaken van het kiescollege van de korpschefs.

Het zou dan ook beter zijn de woorden “waar hij zijn mandaat van korpschef uitoefent” in het ontworpen artikel 6, § 2, tweede lid, te vervangen door de woorden “waar hij de functie van korpschef uitoefent”.

3. In geen enkele regel wordt het geheim van de stemming gegarandeerd. Integendeel, de ontworpen paragraaf 2, vierde lid, bepaalt dat de stembrief per e-mail wordt toegezonden aan elke kiezer, die hem invult en op dezelfde wijze terugzendt tegen ontvangstbewijs.³

Ook al legt noch artikel 91 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’, noch enig algemeen rechtsbeginsel een geheime stemming op voor dat soort verkiezingen⁴, toch rijst de vraag of dat met de bedoeling van de steller van het ontwerp overeenstemt. Indien dat niet het geval is, moet de ontworpen bepaling worden herzien.

¹ Over het vereiste dat een maatregel van positieve actie de rechten van derden niet onnodig beperkt, zie GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009; advies 49.473/AG, op 26 april 2011 gegeven over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, tot wijziging van het Wetboek van vennootschappen en tot wijziging van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, teneinde te garanderen dat vrouwen zitting hebben in de raad van bestuur van de autonome overheidsbedrijven, de genoteerde vennootschappen en de Nationale Loterij’ (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-211/007).

² De organisatie van een dergelijke regeling voor een nieuwe oproep tot gegadigden zou in dezelfde bepaling moeten staan als die welke zich bevindt in het ontworpen artikel 6, § 2, achtste lid. Dat achtste lid zou echter logischerwijs moeten worden verplaatst zodat het komt na het eerste lid van paragraaf 1.

³ In de Nederlandse tekst van die bepaling moet het woord “ontvankelijkheid” worden vervangen door het woord “onontvankelijkheid”.

⁴ Zie in die zin RvS 13 maart 2012, nr. 218.453, § 14.

4. Het ontworpen zevende lid van dezelfde paragraaf 2 bepaalt dat om een keuze te maken tussen kandidaten die hetzelfde aantal stemmen hebben behaald, een herstemming wordt gehouden “volgens de procedure zoals beschreven in artikel 6, § 2, tweede en derde lid”. De vraag rijst of hier niet het vierde lid wordt bedoeld.

5. In het ontworpen tiende lid van paragraaf 2 is het beter te schrijven dat de samenstelling van de Commissie ter kennis wordt gebracht van de minister van Binnenlandse Zaken.

Een soortgelijke opmerking geldt voor het ontworpen artikel 8, § 3 (artikel 5 van het ontwerp).

Artikel 5

1. De vraag rijst of er een juridische consequentie moet worden getrokken uit het verschil in formulering tussen de ontworpen paragraaf 1, waarin wordt bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken de voorzitter en de vicevoorzitters aanwijst op voordracht van de Commissie, en de ontworpen paragraaf 4, waarin wordt bepaald dat de Commissie haar voorstel betreffende de vaste secretaris ter goedkeuring aan de minister voorlegt.

Artikel 5 moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. In artikel 8, § 1, eerste lid, moet worden verwezen naar het ontworpen artikel 2, 1°.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6 van het ontwerp (ontworpen artikel 11, eerste lid).

3. In de Franse tekst schrijve men “Cette nouvelle élection” in plaats van “Cette nouvelle proposition”.

Artikel 8

1. Het eerste lid van het ontworpen artikel 12/1 van het koninklijk besluit van 7 december 2006 zou beter het volgende bepalen: “De Commissie kan via elektronische weg beraadslagen”.

2. Terwijl het ontworpen artikel 11, tweede lid, een procedure invoert voor adviezen die met uiterste spoed gegeven moeten worden, waarbij voorzien wordt in een termijn van tien in plaats van een termijn van dertig dagen, voorziet het ontworpen artikel 12/1 in een nog kortere termijn van niet meer dan zes dagen, die evenwel ingaat op het ogenblik waarop het secretariaat van de Commissie de adviesaanvraag verzendt.

Er kan worden verondersteld dat die bepaling geen betrekking heeft op het eigenlijke advies van de Commissie maar op het oordeel van elk lid van de Commissie wanneer de beraadslaging via elektronische weg geschiedt.

Het ontwerp moet worden herzien zodat die kwestie wordt verduidelijkt, en het moet ook preciseren wie de aanvraag om een “advies” binnen een termijn van vierentwintig uur tot zes dagen doet.

Artikel 13, d), moet ook worden aangevuld op dat punt.

3. Voorts valt op te merken dat de nadere regels voor de beraadslaging in artikel 12, waarnaar het ontworpen artikel 12/1, derde lid, verwijst niet volledig kunnen worden toegepast in het geval van een elektronische stemming, inzonderheid de regel in verband met de stemming bij handopsteking. Er kan dus beter worden gesteld dat de beraadslaging via elektronische weg verloopt volgens “soortgelijke” regels als die waarin artikel 12 voorziet.

Artikel 9

1. De ontworpen bepaling moet worden aangevuld zodat wordt voorzien in de goedkeuring van het huishoudelijk reglement door de minister.

2. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 december 2008 bepaalt dat de “andere taken” van de vaste secretaris worden vastgelegd in het huishoudelijk reglement. Het ontworpen artikel 13 moet op zijn minst⁵ worden aangevuld met dat gegeven.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

⁵ Er wordt aan herinnerd dat een andere oplossing erin kan bestaan de twee teksten samen te voegen. Zie daarover advies 45.133/2, op 17 september 2008 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 23 december 2008 ‘betreffende het secretariaat van de Vaste Commissie van de Lokale Politie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 maart 2005 tot regeling van de structurele detacheringen van personeelsleden van de politiediensten en van soortgelijke toestanden en tot invoering van verschillende maatregelen’.