ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.236/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 28 mars 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "concernant l'organisation des centres de dispatching centralisés et du point de contact national", a donné le 3 avril 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.236/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 28 maart 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de organisatie van de gecentraliseerde dispatchingcentra en van het nationaal invalspunt", heeft op 3 april 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 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.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

> "En raison de l'urgence motivée par la circonstance que les projets d'arrêtés susvisés sont indispensables à l'installation, à l'utilisation et au bon fonctionnement du système de télécommunications ASTRID créé au profit des services de secours et plus particulièrement au profit des services de police; que ledit système vient d'être mis en place et est opérationnel, notamment au niveau de police locale de la ville de GAND; que ledit dispatching est également une des traductions du lien fonctionnel entre la police locale et la police fédérale; que les arrêtés susvisés sont nécessaires pour assurer le fonctionnement de ces Computer Aided Dispatching et du Centre national d'opérations y associé et, a fortiori pour assurer l'opérationnalité du dispatching destiné à répondre aux appels de la population (...).".

*
* *

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.

En vertu dudit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

*
* *

Le projet d'arrêté a essentiellement pour objet d'organiser les centres d'information et de communication (CIC), qui sont les centres de dispatching centralisés, relevant de l'organisation de la police fédérale.

Le préambule du projet mentionne deux fondements.

a) Le premier fondement réside dans les articles 13, 42, 43 et 52 du contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et la S.A. A.S.T.R.I.D., annexé à l'arrêté royal du 8 février 1999 établissant le contrat de gestion d'A.S.T.R.I.D. (1).

La section de législation relève que prévoir qu'un contrat de gestion fera l'objet d'arrêtés ministériels d'exécution participe d'une dénaturation flagrante de la notion de contrat. Il peut certes apparaître qu'un contrat de gestion a une portée réglementaire (2), mais prévoir qu'une seule des parties contractantes en assurera l'exécution par voie de mesure réglementaire revient à en affirmer le caractère léonin.

Quoiqu'il en soit, les seules habilitations contenues dans les articles précités du contrat de gestion sont relatives aux systèmes CAD alors que le projet examiné organise les CIC.

---

(1) La section de législation relève que l'arrêté royal du 8 février 1999 n'a pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État.

(2) La section de législation du Conseil d'Etat a fait l'observation suivante, à propos d'un contrat de gestion prévu par un avant-projet devenu le décret wallon du 7 mars 2001 portant réforme de la Société wallonne des Distributions d'Eau :

"la détermination de la nature juridique du contrat de gestion est avant tout tributaire d'un examen du contenu et de la portée véritable de ses dispositions.

A cet égard, l'utilisation du terme "contrat" et le fait que l'acte dont il s'agit résulte d'un accord de volontés - en l'occurrence, celles de la Région wallonne et de la S.W.D.E. - ne suffisent pas à empêcher que certaines dispositions dudit "contrat" présentent un caractère intrinsèquement réglementaire.

Ainsi, étant donné le principe de la relativité des effets du contrat, des dispositions qui auraient pour objet ou pour effet de régler les droits ou les obligations de tiers, devraient être considérées, à l'égard de ceux-ci, comme présentant un caractère intrinsèquement réglementaire" (avis 30.511/4 du 13 novembre 2000, Doc. C.R.W., 2000-2001, n° 171/1).

.../...

En tout état de cause, les articles 13, 42, 43 et 52 du contrat de gestion ne peuvent servir de fondement à l'arrêté ministériel en projet.

b) Le second fondement doit être trouvé dans l'article 10 de l'arrêté royal du 3 septembre 2000 relatif au Commissaire général et aux directions générales de la police fédérale. Cet article ne fait qu'énumérer les missions confiées à la direction générale de l'appui opérationnel, notamment au 5°, celle de, "en concertation avec la Commission permanente de la police locale, l'organisation, la gestion, la direction et la coordination opérationnelle des centres de dispatching centralisés organisés au niveau provincial pour la police fédérale et locale". Le Ministre ne peut toutefois trouver dans cette disposition le fondement lui permettant d'adopter un arrêté ministériel.

Il en résulte que l'arrêté ministériel en projet est dépourvu de fondement légal.

Dans le bref délai qui lui est imparti, la section de législation n'a pas été en mesure de vérifier si la légalité de l'arrêté en projet ne serait pas mieux assurée si celui-ci prenait la forme d'un arrêté royal, pris en vertu du pouvoir d'exécution de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, pouvoir que l'article 108 de la Constitution confère au Roi [3] .

Par ailleurs, l'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que le projet, ayant une incidence budgétaire, aurait dû, en vertu des articles 5, 2°, et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, être soumis à l'avis de l'inspecteur des finances et recevoir l'accord du Ministre du Budget.

---

(3) Voir en ce sens l'avis 30.230/2, donné le 10 juillet 2000, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale (Moniteur belge du 23 septembre 2000, 2e éd.).

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 met de adviesaanvraag als volgt :

> "En raison de l'urgence motivée par la circonstance que les projets d'arrêtés susvisés sont indispensables à l'installation, à l'utilisation et au bon fonctionnement du système de télécommunications ASTRID créé au profit des services de secours et plus particulièrement au profit des services de police; que ledit système vient d'être mis en place et est opérationnel, notamment au niveau de police locale de la ville de GAND; que ledit dispatching est également une des traductions du lien fonctionnel entre la police locale et la police fédérale; que les arrêtés susvisés sont nécessaires pour assurer le fonctionnement de ces Computer Aided Dispatching et du Centre national d'opérations y associé et, a fortiori pour assurer l'opérationnalité du dispatching destiné à répondre aux appels de la population (...).".

*
* *

Overeenkomstig 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.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot de volgende opmerkingen.

*
* *

Het ontwerp van besluit strekt er in hoofdzaak toe de communicatie- en informatiecentra (CIC's) te organiseren, te weten de gecentraliseerde dispatchingcentra, een aangelegenheid die verband houdt met de organisatie van de federale politie.

In de aanhef van het ontwerp worden twee rechtsgronden vermeld.

a) De eerste rechtsgrond wordt ontleend aan de artikelen 13, 42, 43 en 52 van het beheerscontract gesloten tussen de Belgische Staat en de N.V. ASTRID, dat is gevoegd bij het koninklijk besluit van 8 februari 1999 tot vaststelling van het beheerscontract van ASTRID [(1)].

De afdeling wetgeving wijst erop dat indien wordt bepaald dat een beheerscontract aanleiding zal geven tot ministeriële uitvoeringsbesluiten, zulks een flagrante uitholling van het begrip "contract" oplevert. Een beheerscontract kan weliswaar van verordenende aard zijn [(2)], maar indien bepaald wordt dat slechts één van de contractsluitende partijen zal zorgen voor de tenuitvoerlegging ervan bij wege van een verordeningsmaatregel, wordt de leonische aard ervan bevestigd.

De enkele machtigingen vervat in de voornoemde artikelen van het beheerscontract hebben hoe dan ook betrekking op de CAD-systemen, terwijl het thans onderzochte ontwerp de CIC's organiseert.

Hoe dan ook, de artikelen 13, 42, 43 en 52 van het beheerscontract kunnen niet dienen als rechtsgrond van het ontworpen ministerieel besluit.

---

(1) De afdeling wetgeving van de Raad van State merkt op dat het koninklijk besluit van 8 februari 1999 haar niet om advies is voorgelegd.

(2) De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft de volgende opmerking gemaakt naar aanleiding van een beheerscontract waarin is voorzien bij een voorontwerp dat het Waalse decreet van 7 maart 2001 houdende hervorming van de "Société wallonne des Distributions d'Eau" is geworden :

"la détermination de la nature juridique du contrat de gestion est avant tout tributaire d'un examen du contenu et de la portée véritable de ses dispositions.

A cet égard, l'utilisation du terme "contrat" et le fait que l'acte dont il s'agit résulte d'un accord de volontés - en l'occurrence, celles de la Région wallonne et de la S.W.D.E. - ne suffisent pas à empêcher que certaines dispositions dudit "contrat" présentent un caractère intrinsèquement réglementaire.

Ainsi, étant donné le principe de la relativité des effets du contrat, des dispositions qui auraient pour objet ou pour effet de régler les droits ou les obligations de tiers, devraient être considérées, à l'égard de ceux-ci, comme présentant un caractère intrinsèquement réglementaire" (avis 30.511/4 du 13 novembre 2000, Doc. C.R.W., 2000-2001, n° 171/1).

.../...

b) De tweede rechtsgrond zou artikel 10 van het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie zijn. Dit artikel beperkt zich ertoe de opdrachten op te sommen die worden toegewezen aan de algemene directie operationele ondersteuning, waaronder, in onderdeel 5°, "in overleg met de Vaste Commissie van de lokale politie, de organisatie, het beheer, de leiding en de operationele coördinatie van de op provinciaal niveau georganiseerde gecentraliseerde dispatchingcentra voor de federale en lokale politie". De minister kan evenwel aan deze bepaling niet de rechtsgrond ontlenen om een ministerieel besluit vast te stellen.

Daaruit volgt dat het ontworpen ministerieel besluit geen rechtsgrond bezit.

De afdeling wetgeving heeft, in de korte tijd die haar is toegemeten, niet kunnen nagaan of de wettigheid van het ontworpen besluit niet beter gewaarborgd zou zijn indien het de vorm zou aannemen van een koninklijk besluit vastgesteld krachtens de bevoegdheid tot uitvoering van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, welke bevoegdheid bij artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleend wordt [(3)].

Voorts wordt de stellers van het ontwerp erop gewezen dat aangezien het ontwerp een budgettaire weerslag heeft, het krachtens de artikelen 5, 2°, en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole om advies had moeten worden voorgelegd aan de inspecteur van financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting had moeten krijgen.

---

(3) Zie in die zin advies 30.230/2, door de afdeling wetgeving van de Raad van State op 10 juli 2000 verstrekt over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie is geworden (Belgisch Staatsblad van 23 september 2000, 2e editie).

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Mevrouw		kamervoorzitter,
Messieurs	P. LIÉNARDY,	conseillers d'Etat,
de Heren	P. QUERTAINMONT,	staatsraden,
Madame	C. GIGOT,	greffier,
Mevrouw		griffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme G. MARTOU, référendaire adjoint.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. G. MARTOU, adjunct-referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

C. GIGOT

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

M.-L. WILLOT-THOMAS