

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.047/2
DU 4 JUIN 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 7 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant les missions, la composition et le fonctionnement de la commission de sécurité ASTRID", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

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.

Observations générales

1. L'arrêté en projet se donne notamment pour fondement légal l'article 22 de la loi du 8 juin 1998 relative aux radiocommunications des services de secours et de sécurité, qui dispose comme suit :

"Le marché en cours relatif au réseau de radiocommunications trunking numérique est passé par l'État, représenté par le Ministre de l'Intérieur, pour le compte d'A.S.T.R.I.D., conformément aux dispositions légales et réglementaires auxquelles ce marché est actuellement soumis.

Les nouvelles grandes constructions et infrastructures dont la couverture radioélectrique n'a pas été assurée dans le marché public susvisé, doivent être soumises à une commission de sécurité pour une évaluation de sécurité. Cette commission de sécurité juge si les constructions et infrastructures présentées devront, par mesure de sécurité, être pourvues de couverture radioélectrique ASTRID pour les services de secours et de sécurité. Pour autant que la commission de sécurité le juge nécessaire, le maître de l'ouvrage est obligé, à sa propre charge, d'installer et de maintenir des équipements, à savoir des stations de

.../...

radiocommunications au sens de l'article 2, 38/, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, établissant dans ces constructions un niveau minimum de couverture radioélectrique au bénéfice du réseau ASTRID pour la communication électronique des services de secours et de sécurité.

Le Roi détermine par arrêté, délibéré en Conseil des ministres, les modalités de constitution et de fonctionnement de cette commission de sécurité et en précise les missions. Le Roi énonce, sur avis de la commission, et également par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les critères qui déterminent les constructions et infrastructures, mentionnées à l'alinéa 1^{er}."

2. L'alinéa 3 contient deux habilitations au Roi. D'une part, est habilité à déterminer les modalités de constitution et de fonctionnement de la commission de sécurité et à en préciser les missions. D'autre part, Il est habilité à énoncer, après avis de cette commission, les critères de détermination des nouvelles constructions et infrastructures qui doivent être soumises à l'obligation prévue par l'alinéa 2.

L'arrêté en projet met en oeuvre ces deux habilitations. Selon le rapport au Roi,

"Il a été décidé d'intégrer ces deux aspects dans le texte pour une double raison :

- En premier lieu, il est clair que les deux aspects sont indissociablement liés et qu'il vaut donc mieux les regrouper en un document unique pour la bonne compréhension;
- En outre, la décision de composer la commission de sécurité exclusivement de membres qui siègent déjà dans le Comité Consultatif des Usagers existant, a rendu possible d'avoir l'avis de ses membres sans devoir attendre la composition de la commission de sécurité."

Un tel procédé ne peut toutefois être admis.

Si l'on peut effectivement estimer que les deux aspects sont liés en ce qu'il s'agit de mesures permettant la mise en oeuvre de l'article 22, alinéa 2, il convient toutefois de constater que le législateur a prévu une procédure d'adoption en deux temps. En effet, il a prévu que le Roi, dans un premier temps, détermine les mesures relatives à la constitution, au fonctionnement et aux missions de la commission de sécurité, et puis, dans un deuxième temps, qu'il énonce, après avoir obtenu l'avis de cette commission, les critères de détermination des constructions et infrastructures visées à l'article 22, alinéa 2.

.../...

L'exigence qu'un avis de la commission de sécurité soit donné avant l'adoption par le Roi des critères de détermination des constructions et infrastructures visées à l'article 22, alinéa 2, implique que la commission de sécurité doit avoir été préalablement installée.

Il ne peut donc être admis que le Roi adopte, dans un même arrêté, d'une part, les mesures relatives à la constitution, au fonctionnement et aux missions de la commission de sécurité et, d'autre part, les critères de détermination des constructions et infrastructures visées à l'article 22, alinéa 2. Ces critères ne peuvent, en effet, être valablement adoptés qu'après que la commission de sécurité a été installée et a rendu un avis. Il n'est pas pertinent à cet égard que les futurs membres de la commission de sécurité aient pu, dans un autre cadre, rendre un avis. Une telle consultation officieuse ne peut en aucune manière pallier l'absence de consultation officielle de la commission de sécurité, laquelle ne peut évidemment avoir lieu qu'après constitution de cette commission.

Eu égard à ce qui précède, l'article 8 du projet, qui énonce les critères de détermination des constructions et infrastructures concernées, doit faire l'objet d'un arrêté distinct, adopté après avis de la commission de sécurité ¹.

3. La commission de sécurité est chargée par l'article 22, alinéa 2, de la loi du 8 juin 1998, précitée, de juger si les constructions et infrastructures qui lui sont soumises pour évaluation de sécurité, doivent être, par mesure de sécurité, pourvues de couverture radioélectriques ASTRID pour les services de secours et de sécurité. L'article 22, alinéa 3, de la même loi habilite le Roi à déterminer les modalités de constitution et de fonctionnement de cette commission et à en préciser les missions.

⁽¹⁾ Le souci de l'auteur du projet d'utiliser un document unique pour la bonne compréhension pourra être rencontré par exemple par la rédaction d'une circulaire, une fois adopté l'arrêté relatif aux critères de détermination des nouvelles constructions et infrastructures.

Compte tenu de la mission de la commission de sécurité et de la portée de l'habilitation faite au Roi par l'article 22, alinéa 3 précité, l'arrêté en projet appelle l'observation suivante.

L'article 6 du projet prévoit la création de commissions locales de sécurité. Il ressort d'une lecture combinée des articles 2, 5, 7 et 9 que ces commissions locales seront chargées de la mission d'examiner, sur les conseils de la commission de sécurité, si les grandes constructions et infrastructures établies sur le territoire de la commune concernée, doivent être pourvues de couverture radioélectrique ASTRID par mesure de sécurité ².

L'évaluation de sécurité est ainsi confiée à des commissions locales, la commission de sécurité n'ayant plus qu'un rôle de conseil de ces différentes commissions locales.

Une telle organisation est contraire à l'article 22, alinéa 2, de la loi du 8 juin 1998, précitée, lequel confie cette mission d'évaluation à la seule commission de sécurité. L'habilitation faite au Roi par l'article 22, alinéa 3, de préciser les missions de cette commission ne l'autorise pas à confier la mission d'évaluation à d'autres commissions qu'il crée.

L'arrêté en projet devra donc être fondamentalement revu afin que seule la commission de sécurité soit chargée de juger si les grandes constructions et infrastructures doivent être dotées, par mesure de sécurité, de la couverture radioélectrique ASTRID.

4. Compte tenu de ce qui précède, l'examen de l'arrêté en projet sera limité aux observations particulières suivantes.

⁽²⁾ En tout état de cause, les dispositions de l'article 2 qui ont pour objet d'énoncer les missions de la commission de sécurité ASTRID doivent être omises, ces missions étant mentionnées à l'article 22, alinéa 2, de la loi du 8 juin 1998, précitée, et ce d'autant plus que, loin de les préciser, comme le Roi y est autorisé par l'alinéa 3 de cette dernière disposition, le texte les élargit en se référant de manière générale aux "constructions et infrastructures qui lui sont soumises".

Observations particulières

Intitulé

Afin de mieux tenir compte tenu de l'habilitation conférée au Roi par l'article 22, alinéa 3, de la loi du 8 juin 1998, précitée, il est suggéré de libeller l'intitulé de l'arrêté royal comme suit :

"Arrêté royal déterminant les modalités de constitution et de fonctionnement de la commission de sécurité ASTRID et en précisant ses missions."

Préambule

Seul l'article 22, alinéa 3, de la loi du 8 juin 1998, précitée, constitue le fondement légal de l'arrêté en projet. L'alinéa 1^{er} sera modifié pour se référer uniquement à cette disposition.

L'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention ne constitue pas le fondement de l'arrêté en projet et n'est pas non plus modifié par lui.

L'alinéa 2 doit, dès lors, être omis.

Dispositif

Article 3

Le paragraphe 3 indique que la présidence de la commission de sécurité est assurée par le représentant de la direction générale de la sécurité civile du Service public fédéral Intérieur et que la vice-présidence est assurée par le président du Comité Consultatif des Usagers.

Selon l'article 57 du contrat de gestion entre l'État belge et la S.A. ASTRID, le président du Comité Consultatif des Usagers peut être le représentant de la direction générale de la sécurité civile du Service public fédéral Intérieur. Il convient que l'article 3, § 3, du projet, prévoie, dans cette hypothèse, la possibilité de désigner le vice-président parmi d'autres membres de la Commission.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	G. KEUTGEN,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.047/2
VAN 4 JUNI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 mei 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de opdrachten, de samenstelling en de werking van de ASTRID veiligheidscommissie", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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.

Algemene opmerkingen

1. Het ontworpen besluit geeft onder meer als rechtsgrond op artikel 22 van de wet van 8 juni 1998 betreffende de radiocommunicatie van de hulp- en veiligheidsdiensten, dat luidt als volgt :

"De lopende overheidsopdracht betreffende het digitaal trunking radiocommunicatienetwerk wordt door de Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken, gegund voor rekening van A.S.T.R.I.D., overeenkomstig de wettelijke en reglementaire bepalingen waaraan deze opdracht thans is onderworpen.

.../...

Nieuwe, grote bouw- en infrastructuurwerken, waarvan de radiodekking niet tot stand was gebracht in de bovenvermelde overheidsopdracht, moeten voor een veiligheidsevaluatie voorgelegd worden aan een veiligheidscommissie. Deze veiligheidscommissie oordeelt of de voorgelegde bouw- en infrastructuurwerken uit veiligheidsoverwegingen moeten voorzien worden van ASTRID-radiodekking voor de hulp- en veiligheidsdiensten. Indien de veiligheidscommissie dit noodzakelijk oordeelt, wordt de bouwheer verplicht, te zijnen laste uitrustingen, met name radiostations in de zin van artikel 2, 38/, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, te installeren en te onderhouden om in deze bouw- en infrastructuurwerken een minimale radiodekking tot stand te brengen ten behoeve van het ASTRID-netwerk voor de elektronische communicatie van de hulp- en veiligheidsdiensten.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels voor de samenstelling en de werking van deze veiligheidscommissie en preciseert haar opdrachten. De Koning stelt, op advies van de commissie, eveneens bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de criteria vast voor het bepalen van de bouw- en infrastructuurwerken, bedoeld in het eerste lid."

2. Het derde lid bevat twee machtigingen aan de Koning. Enerzijds wordt Hij gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de samenstelling en de werkwijze van de veiligheidscommissie en de opdrachten daarvan te preciseren. Anderzijds wordt Hij gemachtigd om, na advies van die commissie, de criteria vast te stellen voor het bepalen van de bouw- en infrastructuurwerken waarvoor de verplichting genoemd in het tweede lid geldt.

Bij het ontworpen besluit worden die twee machtigingen ten uitvoer gelegd. In het verslag aan de Koning staat het volgende :

"Er werd gekozen om beide aspecten te integreren in de tekst om twee redenen :

- Ten eerste is het duidelijk dat beide aspecten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en voor de goede verstaanbaarheid aldus best in één document worden samengebracht;
- Bovendien heeft de beslissing om de veiligheidscommissie uitsluitend samen te stellen uit leden die reeds zetelen in het bestaande Raadgevend comité van gebruikers, het mogelijk gemaakt hun advies in te winnen zonder dat de samenstelling van de veiligheidscommissie moest worden afgewacht."

Zulk een werkwijze is evenwel niet geoorloofd.

.../...

Er kan inderdaad gesteld worden dat de beide aspecten samenhangen doordat het gaat om maatregelen die de tenuitvoerlegging van artikel 22, tweede lid, mogelijk maken, maar vastgesteld moet worden dat de wetgever voorzien heeft in een uitvaardigingsprocedure in twee fasen. Hij heeft immers bepaald dat de Koning in een eerste fase de maatregelen omtrent de samenstelling, de werkwijze en de opdrachten van de veiligheidscommissie uitvaardigt, en dat Hij vervolgens, in een tweede fase, nadat hij het advies van die commissie heeft verkregen, de criteria vaststelt voor het bepalen van de bouw- en infrastructuurwerken bedoeld in artikel 22, tweede lid.

Het vereiste dat een advies van de veiligheidscommissie gegeven wordt voordat de Koning criteria vaststelt voor het bepalen van de bouw- en infrastructuurwerken bedoeld in artikel 22, tweede lid, houdt in dat de veiligheidscommissie eerst geïnstalleerd moet zijn.

Het is dus onaanvaardbaar dat de Koning in eenzelfde besluit enerzijds de maatregelen betreffende de samenstelling, de werkwijze en de opdrachten van de veiligheidscommissie uitvaardigt, en anderzijds de criteria voor het bepalen van de bouw- en infrastructuurwerken bedoeld in artikel 22, tweede lid. Die criteria kunnen immers pas rechtsgeldig wordt vastgesteld nadat de veiligheidscommissie geïnstalleerd is en een advies heeft uitgebracht. Wat dat betreft is het niet relevant dat de toekomstige leden van de veiligheidscommissie in een ander verband advies hebben kunnen uitbrengen. Zulk een officieuze adviesinwinning kan geenszins de ontstentenis van een officiële adviesinwinning bij de veiligheidscommissie ondervangen, die uiteraard pas na de oprichting van die commissie kan plaatsvinden.

Gelet op het bovenstaande moet artikel 8 van het ontwerp, waarin de criteria worden genoemd om de betrokken bouw- en infrastructuurwerken te bepalen, in een afzonderlijk besluit worden opgenomen, dat uitgevaardigd wordt na advies van de veiligheidscommissie ¹.

⁽¹⁾ Aan het streven van de steller van het ontwerp om slechts één document te gebruiken ter wille van een goed begrip, kan bijvoorbeeld tegemoetgekomen worden door een circulaire uit te werken zodra het besluit betreffende de criteria voor het bepalen van de nieuwe bouw- en infrastructuurwerken is vastgesteld.

3. De veiligheidscommissie is bij artikel 22, tweede lid, van de voornoemde wet van 8 juni 1998 ermee belast te oordelen of de bouw- en infrastructuurwerken die eraan voor een veiligheidsevaluatie voorgelegd worden, uit veiligheidsoverwegingen voorzien moeten worden van ASTRID-radiodekking voor de hulp- en veiligheidsdiensten. Bij artikel 22, derde lid, van dezelfde wet wordt de Koning gemachtigd de nadere regels voor de samenstelling en de werkwijze van die commissie vast te stellen en de opdrachten daarvan te bepalen.

Gezien de opdracht van de veiligheidscommissie en de strekking van de machtiging die bij het voornoemde artikel 22, derde lid, aan de Koning wordt verleend, geeft het ontworpen besluit aanleiding tot de volgende opmerking.

Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de oprichting van lokale veiligheidscommissies. Uit het in onderling verband lezen van de artikelen 2, 5, 7 en 9 volgt dat die lokale commissies belast worden met de taak om, mede op basis van het advies van de veiligheidscommissie, na te gaan of de grote bouw- en infrastructuurwerken op het grondgebied van de betrokken gemeente uit veiligheidsoverwegingen voorzien moeten worden van ASTRID-radiodekking ².

Aldus wordt de evaluatie van de veiligheid toevertrouwd aan lokale commissies, waarbij de taak van de veiligheidscommissie beperkt wordt tot het adviseren van die verschillende lokale commissies.

Zulk een regeling is in strijd met artikel 22, tweede lid, van de voornoemde wet van 8 juni 1998, waarbij die evaluatie-opdracht enkel toevertrouwd wordt aan de veiligheidscommissie. De machtiging die bij artikel 22, derde lid, aan de Koning wordt verleend om de opdrachten van die commissie te preciseren, verleent Hem niet het recht de evaluatie-opdracht aan andere commissies die Hij opricht toe te vertrouwen.

(2) Hoe dan ook, de bepalingen van artikel 2 die bedoeld zijn om de opdrachten van de ASTRID-veiligheidscommissie te vermelden, moeten vervallen, aangezien die opdrachten genoemd worden in artikel 22, tweede lid, van de voornoemde wet van 8 juni 1998, temeer daar deze opdrachten in de tekst niet worden gepreciseerd, ofschoon de Koning dat krachtens het derde lid van die laatste bepaling mag doen, doch de tekst die opdrachten verruimt door globaal te verwijzen naar de "aan haar voorgelegde bouw- en infrastructuurwerken".

Het ontworpen besluit moet dus grondig worden herzien, zodat alleen de veiligheidscommissie ermee belast wordt te oordelen of de grote bouw- en infrastructuurwerken uit veiligheidsoverwegingen voorzien moeten worden van ASTRID-radiodekking.

4. Gelet op het bovenstaande wordt het onderzoek van het ontworpen besluit beperkt tot de volgende bijzondere opmerkingen.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Om nauwer aan te sluiten bij de machtiging die bij artikel 22, derde lid, van de voornoemde wet van 8 juni 1998 aan de Koning is toevertrouwd, wordt voorgesteld om het opschrift van het koninklijk besluit als volgt te stellen :

"Koninklijk besluit tot vaststelling van de nadere regels voor de samenstelling en de werkwijze van de ASTRID-veiligheidscommissie en tot precisering van de opdrachten daarvan".

Aanhef

Alleen artikel 22, derde lid, van de voornoemde wet van 8 juni 1998 vormt de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Het eerste lid moet zo gewijzigd worden, dat alleen die bepaling wordt vermeld.

Het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen vormt niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit en wordt daardoor ook niet gewijzigd.

Het tweede lid moet bijgevolg vervallen.

.../...

DispositiefArtikel 3

In paragraaf 3 staat dat het voorzitterschap van de veiligheidscommissie bekleed wordt door de vertegenwoordiger van de algemene directie Civiele Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en dat het ondervoorzitterschap vervuld wordt door de voorzitter van het Raadgevend Comité van Gebruikers.

Luidens artikel 57 van het beheerscontract tussen de Belgische Staat en de nv ASTRID kan de voorzitter van het Raadgevend Comité van Gebruikers de vertegenwoordiger zijn van de algemene directie Civiele Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. In artikel 3, § 3, van het ontwerp moet voorzien worden in de mogelijkheid om in dat geval de ondervoorzitter te kiezen uit de overige leden van de Commissie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heren	H. BOSLY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	G. KEUTGEN,	
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS