

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.636/2
DU 3 JUIN 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 7 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions particulières d'admissibilité pour le personnel nécessaire pour l'organisation et la mise en oeuvre de la prise en charge neutre des appels à destination des centrales d'alarme 100, 101 et 112", a donné 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.

Observation générale

L'arrêté en projet a pour objet de prévoir la réalisation d'une vérification de sécurité préalablement à l'exercice de la fonction de calltaker dans les centrales d'alarme 100, 101 et 112 et de fixer la fréquence selon laquelle cette vérification de sécurité sera opérée, à savoir tous les 5 ans.

Ce faisant, l'auteur du projet se place dans la ligne des articles 22quinquies et 22sexies de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

L'article 22quinquies dispose plus particulièrement :

- d'une part, que la vérification de sécurité peut être réalisée préalablement "pour autoriser l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat, pour autoriser l'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ainsi que pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation";
- d'autre part, que la décision de recourir à une vérification de sécurité ne peut être prise que "lorsque l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission, d'un mandat ou l'accès à des locaux, des bâtiments, des sites, ou la détention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation peut, par un usage inapproprié, porter atteinte à la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire, à l'accomplissement des missions des forces armées, à la sûreté intérieure de l'État, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, à la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sûreté extérieure de l'État et aux relations

.../...

internationales de la Belgique, au potentiel scientifique et économique du pays, à la sécurité des ressortissants belge à l'étranger ou au fonctionnement des organes décisionnels de l'État".

L'autorité administrative ne peut décider de faire réaliser une vérification de sécurité, que pour autant qu'il soit satisfait aux conditions énumérées par l'article 22*quinquies* de la loi 11 décembre 1998, précitée. L'autorité administrative se doit par ailleurs de motiver la décision qu'elle prend et de la porter à la connaissance de l'autorité visée à l'article 15 de cette même loi du 11 décembre 1998 ainsi que des personnes concernées et ce, "au plus tard au moment où elles se portent candidates à une profession, une fonction, une mission ou un mandat, ou introduisent une demande d'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ou pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation".

Il en résulte qu'une autorité administrative qui décide de recourir à une vérification de sécurité doit, pour ce faire, respecter l'article 22*quinquies* de la loi du 11 décembre 1998 précitée.

Toutefois, rien ne s'oppose à ce qu'un texte réglementaire prévoie que l'autorité administrative est dorénavant tenue, pour une fonction déterminée, de demander cette vérification de sécurité. Cependant, dans une telle hypothèse, il appartient à l'auteur du projet d'être mesure de pouvoir justifier que, pour chaque fonction concernée, les conditions auxquelles la décision de recourir à une telle vérification est subordonnée, sont réunies. Par ailleurs, cette justification ne dispensera pas l'autorité administrative de devoir motiver chaque décision transmise à l'autorité visée par l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998 précitée.

En outre, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'article 22*sexies*, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 décembre 1998, précitée, permet à l'autorité visée à l'article 15 de cette même loi de "refuser de donner suite à une décision d'exécuter les vérifications de sécurité lorsqu'elle est d'avis que ces vérifications ne sont pas justifiées par un des intérêts visés [...] [à l'article] 22*quinquies*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}". L'adoption d'un arrêté royal qui prévoit le recours systématique à une vérification de sécurité ne privera pas l'autorité visée à l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998, précitée

du pouvoir d'appréciation que lui octroie ainsi l'article 22sexies, § 2, alinéa 1^{er}, de cette même loi.

Si l'auteur du projet maintient son intention de prendre un arrêté en la matière, il peut tout au plus prévoir que l'autorité administrative doit demander une vérification de sécurité préalablement à l'exercice de la fonction de calltaker.

Par ailleurs, il veillera à articuler correctement le dispositif du projet avec celui des articles 22quinquies et 22sexies de la loi du 11 décembre 1998, précitée.

Il doit en conséquence adapter :

- l'article 2 du projet, en ce que celui-ci ne peut conditionner l'accès à la fonction de calltaker à l'obtention d'un avis de sécurité positif, et partant, à la réalisation d'une vérification de sécurité préalable par l'autorité visée à l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998, précitée, dès lors que celle-ci est en mesure, en application de l'article 22sexies, § 2, de cette même loi, de considérer, au cas par cas, que la décision de l'autorité administrative ne répond pas aux motifs admissibles aux termes de l'article 22quinquies;
- l'article 3 du projet, en ce qu'il fait référence de manière récurrente à un avis de sécurité positif, dès lors que l'autorité visée à l'article 15 de la loi du 11 décembre 1998, précitée, peut refuser de donner un avis.

En ce qui concerne les agents occupés sous contrat de travail, l'article 5 du projet ne peut avoir pour seul objectif que de prévoir la possibilité du recours à une vérification de sécurité également pour cette catégorie de travailleurs. Un avis de sécurité négatif ne pourra donc constituer un motif de rupture sans indemnité de la relation de travail, les règles du droit commun des contrats en matière de licenciement trouveront en effet à s'appliquer.

C'est sous réserve de ces observations générales que sont formulées les observations particulières qui suivent.

.../...

Observations particulières

Intitulé

L'intitulé doit être clair, précis, complet et concis. L'intitulé du projet est imprécis en ce qu'il évoque "les conditions particulières d'admissibilité", alors qu'il ne prévoit qu'une seule condition. Il serait préférable d'écrire "prévoyant une vérification de sécurité pour le personnel [...]".

Préambule

1. Le Roi tient sa compétence exclusive de fixer le statut des agents de l'État de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution et celle d'organiser ses services administratifs de l'article 37 de la Constitution. Il y a lieu de viser ces articles de la Constitution dans un alinéa 1^{er} nouveau du préambule.

2. À l'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 2, il convient de ne mentionner que l'article 22quinquies, § 3, de la loi du 11 décembre 1998, précitée.

3. Les arrêtés royaux visés aux alinéas 2, 3 et 4 ne sont ni modifiés ni abrogés par le présent projet. Ils doivent dès lors être omis.

Dispositif

Article 1^{er}

1. La réglementation connaît les notions de calltaker (voir l'article 29 de l'arrêté royal du 26 juin 2002 concernant l'organisation des centres de dispatching centralisés et du point de contact national) et de call-taking (voir notamment l'article 18 du même arrêté royal).

.../...

Il n'y a dès lors pas lieu de définir cette notion.

Si l'auteur du projet entend viser d'autres personnes comme, par exemple, les dispatcher et superviseur-coordonateur mentionnés à l'article 29 de l'arrêté royal du 26 juin 2002, précité, il convient d'utiliser une autre expression.

2. L'adjectif "neutre" ne correspond à aucun élément de la définition. Sauf à le définir, il convient de l'omettre.

Article 4

1. L'adverbe "également" doit être omis car il est dénué de portée normative.

2. Il serait préférable d'écrire "un avis de sécurité négatif définitif" et d'omettre les mots "en dernier ressort".

3. Il n'y a pas lieu de prévoir qu'il sera procédé à la réaffectation au sein de la future Agence des appels aux services de secours qui n'existe pas encore.

Article 6

Le Conseil d'État n'aperçoit pas la raison de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, destinée à permettre à chacun de prendre connaissance des nouveaux textes.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. DELVAL, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.636/2
VAN 3 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 mei 2009 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de bijzondere toelaatbaarheidsvereisten voor het personeel nodig voor de organisatie en de invulling van de neutrale calltaking van de alarmcentrales 100, 101 en 112", heeft 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.

Algemene opmerking

Het ontworpen besluit heeft tot doel te voorzien in de uitvoering van een veiligheidsverificatie voordat de functie van calltaker in de alarmcentrales 100, 101 en 112 wordt uitgeoefend en te bepalen volgens welke frequentie deze veiligheidsverificatie zal worden verricht, te weten om de 5 jaar.

Hierdoor sluit de steller van het ontwerp aan bij de artikelen 22*quinqies* en 22*sexies* van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

Artikel 22*quinqies* bepaalt onder meer :

- enerzijds, dat de veiligheidsverificatie vooraf kan worden uitgevoerd "voor de toelating tot de uitoefening van een bepaald beroep, functie, opdracht of mandaat, of voor de toelating tot de toegang tot bepaalde lokalen, gebouwen of terreinen, evenals voor het bezit van een bepaalde vergunning, licentie of toelating";
- anderzijds, dat het besluit om een veiligheidsverificatie uit te voeren slechts kan worden genomen "wanneer de uitoefening van een beroep, een functie, een opdracht of mandaat, of de toegang tot lokalen, gebouwen of terreinen, of van het bezit van een vergunning, een licentie of een toelating door een niet-geëigend gebruik schade kan toebrengen aan de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen, de vervulling van de opdrachten

.../...

van de strijdkrachten, de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen van België, het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land, de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland of de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat".

De administratieve overheid kan slechts besluiten een veiligheidsverificatie te laten uitvoeren voor zover voldaan is aan de voorwaarden opgesomd in artikel 22*quinqies* van de voornoemde wet van 11 december 1998. De administratieve overheid moet bovendien het besluit dat ze neemt met redenen omkleden en het ter kennis brengen van de overheid bedoeld in artikel 15 van diezelfde wet van 11 december 1998, alsook van de betrokken personen en wel "ten laatste op het moment dat zij zich kandidaat stellen voor een beroep, een functie, een opdracht of mandaat, of een aanvraag indienen voor toegang tot lokalen, gebouwen of terreinen, of voor het bezit van een vergunning, een licentie of een toelating".

Hieruit volgt dat een administratieve overheid die besluit een veiligheidsverificatie uit te voeren, hiertoe artikel 22*quinqies* van de voormelde wet van 11 december 1998 in acht moet nemen.

Niets staat er evenwel aan in de weg dat een verordenende tekst bepaalt dat de administratieve overheid er voortaan toe gehouden is om voor een bepaalde functie deze veiligheidsverificatie aan te vragen. In zo'n geval echter moet de steller van het ontwerp in staat zijn aan te tonen dat voor elke betreffende functie voldaan is aan de voorwaarden waarvan het besluit om zo'n verificatie uit te voeren afhankelijk wordt gesteld. Bovendien ontslaat dat aantonen de administratieve overheid niet van de verplichting om elk besluit dat wordt overgezonden aan de overheid bedoeld in artikel 15 van de voornoemde wet van 11 december 1998, met redenen te omkleden.

Daarenboven wordt de aandacht van de steller van het ontwerp erop gevestigd dat artikel 22*sexies*, § 2, eerste lid, van de voormelde wet van 11 december 1998 de overheid bedoeld in artikel 15 van diezelfde wet de mogelijkheid biedt te "weigeren in te gaan op een beslissing om veiligheidsverificaties uit te voeren indien zij van oordeel is dat deze verificaties niet gerechtvaardigd zijn vanuit een van de

.../...

belangen opgesomd [...] [in artikel] 22*quiquies*, § 1, eerste lid". De uitvaardiging van een koninklijk besluit dat voorziet in het systematisch werken met een veiligheidsverificatie zal de overheid bedoeld in artikel 15 van de voormelde wet van 11 december 1998 niet de beoordelingsbevoegdheid ontnemen die haar aldus wordt toegekend door artikel 22*sexies*, § 2, eerste lid, van diezelfde wet.

Indien de steller van het ontwerp bij zijn bedoeling blijft om ter zake een besluit uit te vaardigen, kan hij ten hoogste voorschrijven dat de administratieve overheid voordat de functie van calltaker wordt uitgeoefend een veiligheidsverificatie moet aanvragen.

Bovendien moet hij de bepalingen van het ontwerp correct afstemmen op die van de artikelen 22*quiquies* en 22*sexies* van de vermelde wet van 11 december 1998.

Hij moet dienovereenkomstig aanpassen :

- artikel 2 van het ontwerp, doordat het de toegang tot de functie van call-taker niet afhankelijk mag stellen van het verkrijgen van een positief veiligheidsadvies en bijgevolg van de uitvoering van een voorafgaande veiligheidsverificatie door de overheid bedoeld in artikel 15 van de voornoemde wet van 11 december 1998, aangezien deze overheid, met toepassing van artikel 22*sexies*, § 2, van diezelfde wet, geval per geval kan oordelen dat het besluit van de administratieve overheid niet beantwoordt aan de redenen die luidens artikel 22*quiquies* aanvaardbaar zijn;
- artikel 3 van het ontwerp, in zoverre daarin steeds weer sprake is van een positief veiligheidsadvies, daar de in artikel 15 van de voormelde wet van 11 december 1998 bedoelde overheid kan weigeren een advies te geven.

Wat betreft de arbeids contractanten kan artikel 5 van het ontwerp slechts als enig doel hebben te voorzien in de mogelijkheid om eveneens voor deze categorie van werknemers een veiligheidscertificatie uit te voeren. Een negatief veiligheidsadvies zal dus geen motief kunnen zijn om de arbeidsverhouding zonder vergoeding te verbreken, daar de regels van het gemene verbintenissenrecht inzake ontslag toepassing zullen vinden.

Het is onder voorbehoud van deze algemene opmerkingen dat de volgende bijzondere opmerkingen worden gemaakt.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Het opschrift moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn. Het opschrift van het ontwerp is onnauwkeurig in zoverre daarin sprake is van "de bijzondere toelaatbaarheidsvereisten", terwijl het ontwerp slechts in één voorwaarde voorziet. Het is verkieslijk te schrijven "tot oplegging van een veiligheidsverificatie voor het personeel [...]".

Aanhef

1. De Koning ontleent Zijn exclusieve bevoegdheid om het statuut van het rijkspersoneel vast te stellen aan artikel 107, tweede lid, van de Grondwet en de bevoegdheid om Zijn administratieve diensten te organiseren aan artikel 37 van de Grondwet. Naar deze artikelen van de Grondwet moet worden verwezen in een nieuw eerste lid van de aanhef.

2. In het eerste lid, dat het tweede lid wordt, mag slechts worden verwezen naar artikel 22*quinqies*, § 3, van de voormelde wet van 11 december 1998.

3. De koninklijke besluiten waarnaar in het tweede, derde en vierde lid verwezen wordt, worden door het onderhavige ontwerp niet gewijzigd of opgeheven. Ze moeten derhalve worden weggelaten.

Dispositief

Artikel 1

1. In de regelgeving zijn de begrippen calltaker (zie artikel 29 van het koninklijk besluit van 26 juni 2002 betreffende de organisatie van de gecentraliseerde dispatchingcentra en van het nationaal invalspunt) en call-taking bekend (zie inzonderheid artikel 18 van hetzelfde koninklijk besluit).

Er is dan ook geen reden om dat begrip te omschrijven.

Indien de steller van het ontwerp andere personen omvat wil zien, zoals bijvoorbeeld de dispatcher en de supervisor-coördinator, die in artikel 29 van het voornoemde koninklijk besluit van 26 juni 2002 worden vermeld, moet een andere term worden gebruikt.

2. Het bijvoeglijk naamwoord "neutrale" stemt met geen enkel bestanddeel van de begripsomschrijving overeen. Het dient te vervallen, tenzij het wordt omschreven.

Artikel 4

1. Het bijwoord "ook" moet vervallen, daar het geen regelgevende kracht heeft.

2. Het is verkieslijk "een blijvend negatief veiligheidsadvies" te schrijven en de woorden "in laatste aanleg" weg te laten.

3. Er is geen reden om te bepalen dat een "reffectatie" (lees : herplaatsing) zal geschieden binnen het toekomstige Agentschap voor de oproepen tot de hulpdiensten, dat nog niet bestaat.

.../...

Artikel 6

Het is de Raad van State niet duidelijk om welke reden van de gewone regel voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten wordt afgeweken, die bestemd is om iedereen van nieuwe regelgevingen kennis te laten nemen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. DELVAL, adjunct auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS