

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.390/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, le 4 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les services d'urgence auxquels les opérateurs et les autres fournisseurs de services de télécommunications assurent l'accès", a donné le 1^{er} juin 2005 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.

1. Le texte à l'examen vise à exécuter l'article 125, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Cet article dispose comme suit :

"Le Roi fixe, après avis de l'Institut :

- 1° les services publics ou les services d'intérêt public, reconnus par l'État, qui dans le cadre de la loi sont considérés comme services d'urgence;
- 2° les services d'urgence auxquels les opérateurs et les autres fournisseurs de services de télécommunications assurent l'accès;
- 3° les appels d'urgence pour lesquels les opérateurs et les autres fournisseurs de services de télécommunications prennent en charge les frais pour l'accès à leurs réseaux et services, le transport sur les mêmes réseaux et l'utilisation des mêmes réseaux et services pour le traitement de ces appels d'urgence."

Cet article 125, § 1^{er}, fait déjà l'objet d'un arrêté d'exécution, étant l'arrêté royal du 9 octobre 2002 fixant les services d'urgence conformément à l'article 125 de la loi 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Cet arrêté du 9 octobre 2002 a une portée générale. Il détermine les services d'urgence et les numéros d'appel vers ces services, et prévoit, en son article 3, que pour le traitement des appels d'urgence qui sont adressés aux services d'urgence ainsi énumérés et qui se font via les numéros précités, les opérateurs et les autres fournisseurs de services de télécommunications prennent en charge les frais d'accès à leurs réseaux et services, de transport sur ces réseaux et d'utilisation de ces réseaux et services.

.../...

Cet arrêté s'adresse à tous les opérateurs et autres fournisseurs de services de télécommunications généralement quelconques, sans faire de distinction entre eux.

Pour sa part, le projet d'arrêté à l'examen entend essentiellement déterminer les services d'urgence auxquels les opérateurs et fournisseurs d'autres services de télécommunication doivent "assurer l'accès gratuit". À la différence de l'arrêté du 9 octobre 2002, il ne mentionne pas les numéros d'appel des services d'urgence, mais renvoie aux "numéros d'urgence des services d'urgence". Par ailleurs, en ses articles 1^{er} et 2, il établit deux régimes différents : le premier est destiné aux fournisseurs de services de téléphonie publique fixe et mobile auxquels il est imposé d'assurer l'accès gratuit à huit services d'urgence, à partir d'un terminal fixe ou mobile pouvant être employé pour utiliser un service de téléphonie publique fixe ou mobile; le second est destiné aux fournisseurs de services de téléphonie publique fixe et mobile et aux fournisseurs de services de radiomessagerie auxquels il est imposé d'assurer l'accès gratuit à trois services d'urgence à partir d'une station terrienne mobile de satellites qui donne accès à un service de téléphonie publique ou à un service de radiomessagerie bidirectionnel qui permet d'émettre un appel d'urgence.

Au regard de leurs destinataires ainsi que des systèmes qu'ils mettent respectivement en place, la section de législation s'interroge sur la manière dont le projet à l'examen entend se concilier et s'agencer avec l'arrêté royal du 9 octobre 2002 - qu'il n'abroge pas et ne modifie pas -.

Les informations communiquées à ce propos par le délégué du ministre ne permettent pas de répondre clairement à cette question.

Il conviendrait donc que l'auteur du projet revoie l'arrêté en projet et, le cas échéant, l'arrêté du 9 octobre 2002 afin d'éviter toute redondance, contradiction ou incohérence entre les deux dispositifs, et de mettre ainsi en place un système unique, clair et cohérent.

2. En rapport avec l'observation précédente, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le projet de loi "relative aux communications électroniques", qui vient d'être adopté par le Parlement ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Adopté par la Chambre le 21 avril 2005 (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1425/021) et non évoqué par le Sénat (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, 3-1133/1). Selon les informations reçues du délégué du ministre, ce projet n'a toutefois pas encore été sanctionné et promulgué.

En effet, ce projet contient deux dispositions qui auront une incidence sur le fondement légal du projet à l'examen : d'une part, l'article 155, 6°, qui abroge l'article 125 de la loi du 21 mars 1991, et d'autre part, l'article 107, § 1^{er}, qui prévoit que :

"Le Roi fixe, après avis de l'Institut :

- 1° la liste des services publics ou services d'intérêt public, reconnus comme tels par l'autorité compétente, qui pour l'application de la présente loi, sont considérés comme des services d'urgence;
- 2° la liste des numéros d'appel des services d'urgence auxquels les utilisateurs accèdent gratuitement et sans qu'il ne soit nécessaire de disposer d'un moyen de paiement;
- 3° les appels d'urgence dont les opérateurs supportent les coûts pour l'accès de leurs utilisateurs finals à leurs réseaux et services, le transport via ces mêmes réseaux et l'utilisation de ces mêmes réseaux et services pour l'acheminement des ces appels d'urgence."

Sur certains points, cet article constitue le pendant de l'article 125 de la loi du 21 mars 1991. Il contient toutefois des différences, notamment en ce qui concerne son champ d'application ⁽²⁾, ainsi que les termes et la portée des habilitations conférées au Roi.

L'attention de l'auteur du texte à l'examen est d'ores et déjà attirée sur ce que le projet d'arrêté à l'examen ainsi que l'arrêté du 9 octobre 2002 devront le cas échéant être revus au regard de l'article 107 de la loi précitée lorsque celle-ci aura été sanctionnée et promulguée, et ce, en tenant compte de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle disposition ⁽³⁾.

(2) Cette disposition concerne toutes les communications électroniques.

(3) L'article 165, alinéa 1^{er}, du projet de loi "relative aux communications électroniques" prévoit que : "Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur dix jours après la publication de celle-ci au Moniteur belge. Le Roi peut reporter l'entrée en vigueur de certaines dispositions en vue de permettre une certaine période de transition ou de concertation."
Par ailleurs, il convient de signaler qu'un projet de loi "portant des dispositions diverses", sur lequel la section de législation du Conseil d'État s'est prononcée tout récemment dans son avis 38.451/1/2/3/4, donné le 27 mai 2005, prévoit, en son article 58, de modifier l'article 107 précité.

3. Comme mentionné à l'observation 1, l'article 2 du projet à l'examen limite à trois le nombre de services d'urgence auxquels ont accès gratuitement les utilisateurs concernés lorsque cet accès est assuré "à partir d'une station terrienne mobile de satellites qui donne accès à un service de téléphonie publique ou à un service de radiomessagerie bidirectionnel".

Cette disposition est justifiée, selon le rapport au Roi, par les restrictions techniques propres à ces réseaux et services.

Une telle justification apparaît particulièrement vague.

Au regard du principe d'égalité, l'auteur du projet doit être en mesure d'établir concrètement et avec précision quelles sont les raisons susceptibles de justifier que les utilisateurs de ces réseaux et services soient traités différemment des autres utilisateurs. Ces raisons gagneraient à être détaillées dans le rapport au Roi.

4. Au vu des observations qui précèdent, le projet d'arrêté devra donc être fondamentalement revu afin d'en assurer la cohérence avec l'arrêté du 9 octobre 2002 et de veiller au respect du principe d'égalité.

Le projet sera également revu afin de tenir compte de l'article 107, § 1^{er}, de la loi relative aux communications électroniques, tel qu'il sera le cas échéant modifié.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mmes A. VAGMAN, auditeur et L. VANCRAYEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.390/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 4 mei 2005 door de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de nooddiensten waartoe de operatoren en de andere verstrekkers van telecommunicatiediensten toegang verlenen", heeft op 1 juni 2005 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 vervangen is 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.

1. De voorliggende tekst strekt tot uitvoering van artikel 125, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Dat artikel bepaalt het volgende :

"De Koning bepaalt, na advies van het Instituut :

- 1° de overheidsdiensten of diensten van openbaar nut, erkend door de Staat, die in het kader van de wet als nooddienst worden beschouwd;
- 2° de nooddiensten waartoe de operatoren en de andere verstrekkers van telecommunicatiediensten toegang verlenen;
- 3° de noodoproepen waarvan de operatoren en de andere verstrekkers van telecommunicatiediensten de kosten dragen voor de toegang tot hun netwerken en diensten, het transport over diezelfde netwerken en het gebruik van diezelfde netwerken en diensten voor de afwikkeling van deze noodoproepen."

Dit artikel 125, § 1, wordt reeds bij een ander uitvoeringsbesluit ten uitvoer gelegd, namelijk bij het koninklijk besluit van 9 oktober 2002 tot vaststelling van de nooddiensten overeenkomstig artikel 125 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Dat besluit van 9 oktober 2002 heeft een algemene strekking. Het bepaalt welke de nooddiensten zijn en de nummers om die diensten op te roepen, en artikel 3 ervan schrijft voor dat voor de afwikkeling van de noodoproepen die aan de aldus opgesomde

.../...

nooddiensten worden gericht via de genoemde nummers, operatoren en andere verstrekkers van telecommunicatiediensten de kosten dragen voor de toegang tot hun netwerken en diensten, het transport over die netwerken en het gebruik van die netwerken en diensten.

Dat besluit richt zich tot alle operatoren en ongeacht welke andere verstrekkers van telecommunicatiediensten, zonder onder hen een onderscheid te maken.

Het voorliggende ontwerpbesluit zijnerzijds strekt er voornamelijk toe te bepalen tot welke nooddiensten operatoren en verstrekkers van andere telecommunicatiediensten "gratis toegang (moeten) verzekeren". In tegenstelling tot het besluit van 9 oktober 2002, worden in het voorliggende besluit niet de nummers vermeld om de nooddiensten op te roepen, maar wordt erin verwezen naar de "noodnummers van de nooddiensten". Bovendien worden in de artikelen 1 en 2 ervan, twee verschillende regelingen getroffen : de eerste is bedoeld voor verstrekkers van vaste en mobiele openbare telefoondiensten, die verplicht worden gratis toegang tot acht nooddiensten te waarborgen vanaf een vast of mobiel eindapparaat dat aangewend kan worden om een vaste of mobiele openbare telefoondienst te gebruiken; de tweede is bedoeld voor verstrekkers van vaste en mobiele openbare telefoondiensten en verstrekkers van semafoondiensten, die verplicht worden gratis toegang tot drie nooddiensten te waarborgen vanaf een mobiel satellietgrondstation dat toegang geeft tot een openbare telefoondienst of een bidirectionele semafoondienst waarmee een noodoproep kan worden verzonden.

In verband met de adressaten van de beide besluiten en de systemen die ze respectievelijk ontwikkelen, vraagt de afdeling wetgeving zich af hoe het onderzochte ontwerp zich zal verdragen met en aanhaken bij het koninklijk besluit van 9 oktober 2002 - dat er niet door wordt opgeheven noch gewijzigd.

De informatie die de gemachtigde van de minister dienaangaande heeft verstrekt, biedt geen duidelijk antwoord op deze vraag.

De steller van het ontwerp dient dan ook het ontworpen besluit, en in voorkomend geval het besluit van 9 oktober 2002, te herzien om alle redundancies, tegenstrijdigheden of inconsistenties tussen de twee besluiten te voorkomen, en aldus één duidelijke en samenhangende regeling in te voeren.

2. In verband met de vorige opmerking wordt de aandacht van de steller van het ontwerp gevestigd op het ontwerp van wet "betreffende de elektronische communicatie", dat zopas door het Parlement is goedgekeurd ⁽¹⁾.

Dat ontwerp bevat immers twee bepalingen die een weerslag zullen hebben op de rechtsgrond van het voorliggende ontwerp : enerzijds artikel 155, 6°, waarbij artikel 125 van de wet van 21 maart 1991 wordt opgeheven, en anderzijds artikel 107, § 1, dat het volgende bepaalt :

"De Koning stelt na advies van het Instituut de lijst vast van :

- 1° de Openbare diensten of diensten van algemeen belang, die als zodanig door de bevoegde overheid erkend zijn, die voor de toepassing van deze wet als nooddiensten worden beschouwd;
- 2° de oproepnummers van de nooddiensten die voor de gebruikers gratis en zonder gebruik van enig betaalmiddel toegankelijk zijn;
- 3° de noodoproepen waarvan de operatoren de kosten dragen voor de toegang van hun eindgebruikers tot hun netwerken en diensten, het transport over diezelfde netwerken en het gebruik van diezelfde netwerken en diensten voor de afwikkeling van deze noodoproepen."

Op bepaalde punten vormt dit artikel de tegenhanger van artikel 125 van de wet van 21 maart 1991. Het bevat evenwel verschillen, inzonderheid wat de werkingssfeer ervan betreft ⁽²⁾, alsook wat betreft de bewoordingen en de strekking van de machtigingen die aan de Koning worden verleend.

De aandacht van de steller van de voorliggende tekst wordt er nu reeds op gevestigd dat het voorliggende ontwerpbesluit en het besluit van 9 oktober 2002 in voorkomend geval zullen moeten worden herzien in het licht van artikel 107 van de

⁽¹⁾ Goedgekeurd door de Kamer op 21 april 2005 (Gedr. St., Kamer, 2004-2005, nr. 1425/021) en niet geëvoceerd door de Senaat (Gedr. St., Senaat, 2004-2005, 3-1133/1). Volgens de informatie gekregen van de gemachtigde van de minister is dat ontwerp evenwel nog niet bekrachtigd en afgekondigd.

⁽²⁾ Deze bepaling betreft alle elektronische communicatie.

voornoemde wet, wanneer deze bekrachtigd en afgekondigd zal zijn, rekening houdend met de datum van inwerkingtreding van de nieuwe bepaling ⁽³⁾.

3. Zoals vermeld in opmerking 1, wordt in artikel 2 van het voorliggende ontwerp het aantal nooddiensten waartoe de betrokken gebruikers gratis toegang hebben, beperkt tot drie wanneer die toegang geboden worden "vanaf een mobiel satellietgrondstation dat toegang geeft tot een openbare telefoondienst of een bi-directionele semafoondienst". Die bepaling is, volgens het verslag aan de Koning, gerechtvaardigd wegens de technische beperkingen die eigen zijn aan die netwerken en diensten.

Een dergelijke verantwoording lijkt bijzonder vaag.

Uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel moet de steller van het ontwerp in staat zijn om concreet en nauwkeurig de redenen op te geven die kunnen wettigen dat de gebruikers van die netwerken en diensten anders behandeld worden dan de overige gebruikers. Het is aan te bevelen die redenen in detail uiteen te zetten in het verslag aan de Koning.

4. Gelet op de bovenstaande opmerkingen zal het ontwerpbesluit dus grondig moeten worden herzien zodat de samenhang ervan met het besluit van 9 oktober 2002 gewaarborgd wordt en gezorgd wordt voor het in acht nemen van het gelijkheidsbeginsel.

⁽³⁾ Artikel 165, eerste lid, van het ontwerp van wet "betreffende de elektronische communicatie" bepaalt het volgende : "De bepalingen van deze wet treden in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. De Koning kan de inwerkingtreding van sommige bepalingen uitstellen met het oog op het realiseren van een zekere overgangs- of overlegperiode."
Daarnaast dient erop gewezen te worden dat een ontwerp van wet "houdende diverse bepalingen", waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State zich onlangs heeft uitgesproken in haar advies 38.451/2/3/4, uitgebracht op 27 mei 2005, in artikel 58 ervan voorziet in wijziging van het voornoemde artikel 107.

Het ontwerp moet ook worden herzien om rekening te houden met artikel 107, § 1, van de wet betreffende de elektronische communicatie, zoals dat in voorkomend geval gewijzigd zal worden.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur en L. VANCRAYEBECK, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS