ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.778/2
DU 27 JUIN 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales et la Ministre de l'Intérieur, le 30 mai 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « relatif aux centres 112 et à l'agence 112 », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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, § 1er, alinéa 1er, 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.

Formalités préalables

Les différentes formalités préalables ont été accomplies en 2009 et début 2010.

L'obligation faite à l'autorité réglementaire de recueillir des avis vise essentiellement à informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation et la décision doit donc, en principe, être bref. Dans le cas contraire, un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant pas pertinente en l'espèce [1].

Compte tenu de la nature et de la portée des formalités préalables, tant en ce qui concerne le contrôle administratif et budgétaire que la négociation syndicale, il appartient aux auteurs du projet d'apprécier si, dans ces conditions, les formalités préalables sont valablement accomplies.

[1] Voir notamment l'avis 47.184/2, donné le 7 octobre 2009, sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 15 janvier 2010 modifiant l'arrêté ministériel du 4 mai 1999 octroyant certaines allocations au personnel titulaire de grades opérationnels à la Protection civile.

Le cas échéant, les auteurs du projet veilleront au bon accomplissement de l'ensemble de ces formalités.

Fondement juridique

Préambule

Alinéa 1er

1. Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, le projet d'arrêté trouve principalement son fondement juridique dans les articles 6 et 9 de la loi du 29 avril 2011 créant les centres 112 et l'agence 112, et non dans les articles 5 et 8 de cette loi.

Il convient également de viser les articles 10, alinéa 2, et 16 de cette loi, qui constituent le fondement juridique des articles 15 et 28 de l'arrêté en projet.

2. Par ailleurs, interrogée sur la portée concrète de l'article 6 du projet d'arrêté, la fonctionnaire déléguée a fourni les explications suivantes :

> « Il s'agit par exemple des appels des spécialistes de la santé qui aboutissent directement au dispatching médical, sans passer par le calltaking. Certains médecins peuvent déjà faire usage de cette faculté actuellement ».

Si de tels appels concernent d'autres numéros que le 100, le 101 ou le 112, l'article 6 du projet d'arrêté trouve son fondement juridique dans l'article 3, alinéa 5, de la loi du 29 avril 2011 précitée, lequel prévoit que

> « Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, faire assurer par les centres 112 le traitement d'autres appels que ceux visés à l'alinéa 1er et qui concernent l'aide médicale et l'intervention des services de la sécurité civile et de la police intégrée ».

3. L'alinéa 1er du préambule sera modifié en conséquence.

Alinéas 2 et 3

Les arrêtés royaux visés aux alinéas 2 et 3 du préambule ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et ne sont ni modifiés ni abrogés par celui-ci. Par conséquent, ces arrêtés ne doivent pas être mentionnés sous la forme d'un visa, mais peuvent faire l'objet d'un « considérant » si les auteurs du projet estiment leur mention nécessaire à la bonne compréhension de l'arrêté en projet.

Les alinéas 2 et 3 du préambule seront réexaminés en conséquence.

Alinéas nouveaux

1. Il convient de viser les arrêtés qui sont abrogés ou modifiés respectivement par les articles 25 et 26 du projet à savoir l'arrêté royal du 26 mars 2007 fixant le lieu d'établissement, le fonctionnement et l'organisation de l'Agence 112 des Appels aux Services de Secours et l'arrêté royal du 2 avril 1965 déterminant les modalités d'organisation de l'aide médicale urgente et portant désignation des communes comme centres du système d'appel unifié.

2. Dans un dernier alinéa, il convient de mentionner la délibération du Conseil des ministres.

Dispositif

Article 1er

Selon l'alinéa 1er,

« Il y a au maximum un centre 112 par province et dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ».

Cette disposition ne permet toutefois pas de savoir quelle est l'autorité qui va décider que, dans certaines provinces (ou dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale), il n'y aura pas de centres 112.

La disposition sera complétée sur ce point.

Article 5

Il serait préférable de prévoir que le règlement d'ordre intérieur soit approuvé par le ministre.

La même observation vaut pour l'article 19, alinéa 3.

Article 8

Interrogée sur la procédure de recrutement du directeur du calltaking, la fonctionnaire déléguée a précisé que « le directeur calltaker est un agent du SPF Intérieur, recruté selon la procédure fédérale classique ».

L'article 8 sera dès lors complété afin de préciser que le directeur du calltaking est désigné parmi les agents du SPF Intérieur.

Articles 10 et 11

Interrogée sur la question de savoir quelle est la procédure et les conditions de recrutement du directeur médical et du directeur médical adjoint, la fonctionnaire déléguée a donné les explications suivantes :

> « Le directeur médical et le directeur médical adjoint sont des professionnels de la santé au sens de l'article 14. Il s'agit de personnes détachées par leur employeur principal auprès du SPF SP et avec lequel le SPF SP a conclu une convention ».

Les articles 10 et 11 seront dès lors complétés afin de préciser que le directeur médical et le directeur médical adjoint sont désignés parmi les professionnels de la santé du Service public fédéral Santé publique.

Article 14

L'article 14, alinéa 3, précise que le dispatching intégré est assuré par les catégories de personnes qu'il mentionne « dans les conditions fixées par le Roi ». Il n'y a pas lieu, dans un arrêté royal, d'habiliter le Roi à fixer certaines règles.

Par ailleurs, interrogée sur la procédure de recrutement de ces personnes, la fonctionnaire déléguée a fourni les explications suivantes :

> « [Il n'y a] pas de procédure spécifique. Le recrutement est régi par les règles classiques des organisations dont les personnes visées dans cet article relèvent (le SPFI intérieur pour les calltakers, la police pour les dispatchers policiers, etc.) »

Les termes « dans les conditions fixées par le Roi » seront dès lors omis.

Article 27

Cette disposition précise que l'abrogation qu'elle prévoit entrera en vigueur « à la date fixée en commun par notre ministre de l'Intérieur et notre ministre de la Santé publique », alors que selon l'article 28, 3°, du projet d'arrêté, elle entre en vigueur le 1er septembre 2012.

Les articles 27 et 28 seront revus afin de supprimer cette contradiction.

Article 28

1. Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment l'article 28, 5°, a, du projet, s'articule avec l'article 16 de la loi du 29 avril 2011 précitée.

2. L'article 28, 1° et 6°, prévoit que certaines dispositions de la loi du 29 avril 2011 et de l'arrêté en projet entreront en vigueur « le jour de la publication du présent arrêté ».

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.778/2
VAN 27 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 30 mei 2011 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hen, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de 112-centra en het agentschap 112", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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.

Voorafgaande vormvereisten

De verschillende voorafgaande vormvereisten zijn vervuld in 2009 en begin 2010.

De verplichting voor de verordenende overheid om adviezen in te winnen is vooral bedoeld om die overheid in te lichten over de feitelijke en juridische gegevens die volgens het adviesorgaan in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik dat de overheid haar beslissing moet nemen. De tijdspanne tussen de raadpleging en de beslissing moet dus in principe kort zijn. Zo niet, zou een advies slechts als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing kunnen dienen als bewezen is dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarop het adviesorgaan zich gebaseerd heeft, niet in die mate zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet relevant ter zake zou moeten worden beschouwd. [1]

Gelet op de aard en de strekking van de voorafgaande vormvereisten, zowel wat de administratieve en begrotingscontrole als het overleg met de vakbonden betreft, dienen

[1] Zie inzonderheid advies 47.184/2, gegeven op 7 oktober 2009, over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het ministerieel besluit van 15 januari 2010 tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 mei 1999 tot toekenning van bepaalde toelagen aan het personeel dat titularis is van operationele graden bij de Civiele Bescherming.

de stellers van het ontwerp na te gaan of in de gegeven omstandigheden de voorafgaande vormvereisten rechtsgeldig vervuld zijn.

In voorkomend geval dienen de stellers van het ontwerp er zorg voor te dragen dat al die vormvereisten naar behoren vervuld zijn.

Rechtsgrond

Aanhef

Eerste lid

1. Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, ontleent het ontwerpbesluit zijn rechtsgrond in hoofdzaak aan de artikelen 6 en 9 van de wet van 29 april 2011 tot oprichting van de 112-centra en het agentschap 112, en niet aan de artikelen 5 en 8 van die wet.

Er dient eveneens verwezen te worden naar de artikelen 10, tweede lid, en 16 van die wet, die de rechtsgrond opleveren voor de artikelen 15 en 28 van het ontworpen besluit.

2. Voorts heeft de gemachtigde ambtenaar, op de vraag wat de concrete strekking is van artikel 6 van het ontwerpbesluit, de volgende toelichting verschaft:

> “Il s'agit par exemple des appels des spécialistes de la santé qui aboutissent directement au dispatching médical, sans passer par le calltaking. Certains médecins peuvent déjà faire usage de cette faculté actuellement”.

Indien dergelijke oproepen andere nummers betreffen dan de 100, de 101 of de 112, ontleent artikel 6 van het ontwerpbesluit zijn rechtsgrond aan artikel 3, vijfde lid, van de voormelde wet van 29 april 2011, waarin het volgende wordt bepaald:

> “De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de behandeling van andere oproepen dan deze bedoeld in het eerste lid en die betrekking hebben op de medische hulp en de interventie van de diensten van de civiele veiligheid en van de geïntegreerde politie laten verzekeren door de 112-centra”.

3. Het eerste lid van de aanhef behoort dienovereenkomstig te worden gewijzigd.

Tweede en derde lid

De koninklijke besluiten waarnaar verwezen wordt in het tweede en het derde lid van de aanhef, leveren geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit en worden noch gewijzigd noch opgeheven bij dit besluit. Bijgevolg behoort in de aanhef naar deze besluiten niet te worden verwezen met de woorden “Gelet op”, maar kunnen deze besluiten erin opgenomen worden in de vorm van een overweging, indien de stellers van het ontwerp de mening toegedaan zijn dat de vermelding ervan noodzakelijk is voor een goed begrip van het ontworpen besluit.

Het tweede en het derde lid van de aanhef behoren bijgevolg opnieuw te worden onderzocht.

Nieuwe leden

1. Er behoort te worden verwezen naar de besluiten die opgeheven of gewijzigd zijn bij respectievelijk de artikelen 25 en 26 van het ontwerp, namelijk het koninklijk besluit van 26 maart 2007 tot vaststelling van de vestigingsplaats, de werking en de organisatie van het Agentschap 112 voor de Oproepen tot de Hulpverleningsdiensten en het koninklijk besluit van 2 april 1965 houdende vaststelling van de modaliteiten tot inrichting van de dringende geneeskundige hulpverlening en houdende aanwijzing van gemeenten als centra van het eenvormig oproepstelsel.

2. In een laatste lid dient te worden verwezen naar het overleg in de Ministerraad.

Dispositief

Artikel 1

Het eerste lid luidt als volgt:

”Er is maximum één 112-centrum per provincie en in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad”.

Op grond van deze bepaling kan evenwel niet worden opgemaakt welke overheid zal beslissen dat er in bepaalde provincies (of in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad) geen 112-centrum zal zijn.

De bepaling moet in dat opzicht worden aangevuld.

Artikel 5

Het zou verkieslijk zijn te bepalen dat het huishoudelijk reglement wordt goedgekeurd door de minister.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 19, derde lid.

Artikel 8

Op de vraag welke procedure gevolgd zal worden bij de aanwerving van de directeur van de calltaking, heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat “le directeur calltaker est un agent du SPF Intérieur, recruté selon la procédure fédérale classique”.

Artikel 8 behoort derhalve aldus te worden aangevuld dat wordt gepreciseerd dat de directeur van de calltaking gekozen wordt uit de ambtenaren van de FOD Binnenlandse Zaken.

Artikelen 10 en 11

Op de vraag wat de procedure en de voorwaarden zijn voor de aanwerving van de medisch directeur en de medisch adjunct-directeur, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende toelichting verstrekt:

> ”Le directeur médical et le directeur médical adjoint sont des professionnels de la santé au sens de l'article 14. Il s'agit de personnes détachées par leur employeur principal auprès du SPF SP et avec lequel le SPF SP a conclu une convention”.

De artikelen 10 en 11 moeten derhalve worden aangevuld opdat erin wordt gepreciseerd dat de medisch directeur en de medisch adjunct-directeur gekozen worden uit de gezondheidszorgverleners van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid.

Artikel 14

Artikel 14, derde lid, bepaalt dat de geïntegreerde dispatching wordt “verzekerd” (lees : waargenomen) door de erin vermelde categorieën personen, “onder de door de Koning bepaalde voorwaarden”. Er is geen grond om in een koninklijk besluit de Koning te machtigen om bepaalde regels vast te stellen.

Voorts heeft de gemachtigde ambtenaar op de vraag wat de procedure is voor de aanwerving van die personen, de volgende toelichting verstrekt:

> “[Il n’y a] pas de procédure spécifique. Le recrutement est régi par les règles classiques des organisations dont les personnes visées dans cet article relèvent (le SPFI intérieur pour les calltakers, la police pour les dispatchers policiers, etc.).”

De woorden “onder de door de Koning bepaalde voorwaarden” dienen derhalve tevervallen.

Artikel 27

In deze bepaling wordt gesteld dat de opheffing waarin ze voorziet, in werking zal treden “op de door onze minister van Binnenlandse Zaken en onze Minister van Volksgezondheid gezamenlijk vastgestelde datum”, terwijl die opheffing volgens artikel 28, 3°, van het ontwerpbesluit op 1 september 2012 in werking zal treden.

De artikelen 27 en 28 dienen te worden herzien om die tegenstrijdigheid weg te werken.

Artikel 28

1. Het is de Raad van State niet duidelijk hoe artikel 28, 5°, a, van het ontwerp aansluit bij artikel 16 van de voormelde wet van 29 april 2011.

2. Volgens artikel 28, 1° en 6°, treden sommige bepalingen van de wet van 29 april 2011 en van het ontworpen besluit in werking “op de datum (dag) van publicatie van dit besluit”.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, bepaald bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van

wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. M. BAGUET.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS