



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.313/4
du 6 mars 2014

advies 55.313/4
van 6 maart 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les modalités de
fonctionnement du fonds pour
les services d'urgence offrant
de l'aide sur place'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
nadere regels voor de werking
van het fonds voor de
nooddiensten die ter plaatse
hulp bieden'

Le 7 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités de fonctionnement du fonds pour les services d'urgence offrant de l'aide sur place'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2014.

*

Op 7 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van het fonds voor de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 maart 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', publiée au *Moniteur belge* le 31 décembre 2013 et entrée en vigueur sur ce point le 1^{er} janvier 2014¹, que tout projet d'arrêté royal pour lequel une délibération en Conseil des ministres est requise doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact portant sur les divers points qu'indique l'article 5 de cette loi². Les seuls cas dans lesquels cette obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Le présent projet d'arrêté entre dans le champ d'application de cette obligation. Il ne relève d'aucune des hypothèses de dispense et d'exception d'analyse d'impact que fixe l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Il conviendra donc de veiller à l'accomplissement de cette formalité³.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet entend procurer exécution à l'article 107/1, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques'.

Les deux alinéas de ce paragraphe disposent comme suit :

« § 5. Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition du ministre en charge des services d'urgence offrant de l'aide sur place et du ministre en charge des communications électroniques, après avis de l'Institut, les modalités de fonctionnement de ce fonds.

Le Roi détermine préalablement par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres de manière objective et transparente les paramètres sur la base desquels les coûts sont déterminés. Le calcul et le montant des coûts sont vérifiés et approuvés par l'Institut sur la base des principes établis par le Roi. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités pour le remboursement d'une éventuelle surcompensation ».

¹ Voir l'article 12 de cette loi.

² Voir l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013. Sur la procédure d'analyse d'impact, voir les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013'.

³ Voir en ce sens l'avis 54.734/2 donné le 6 janvier 2014 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 37bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

De l'adverbe « préalablement », employé à l'alinéa 2, première phrase, reproduit ci-avant, il peut se déduire que l'arrêté en projet, qui pourvoit à l'exécution de l'alinéa 1^{er}, ne peut être adopté avant que l'arrêté qui aura pour objet de pourvoir à l'exécution de l'alinéa 2, première phrase.

Or, aucun arrêté ayant pour objet de pourvoir à l'exécution de l'alinéa 2, première phrase, n'a été adopté à ce jour ; de même qu'aucun projet d'arrêté royal ayant cet objet n'a été soumis pour avis à la section de législation à ce jour ⁴.

Interrogé sur point, le délégué du ministre a communiqué un argumentaire, qui retrace en détail l'historique de l'article 107/1 de la loi du 13 juin 2005, et qui conclut comme suit :

« 1) Il a été jugé préférable en 2012 de déterminer dans la loi elle-même de manière précise les catégories de coûts qui sont remboursés via le fonds des services d'urgence, et non dans un arrêté royal, ayant considéré qu'il s'agit clairement d'un aspect essentiel de la matière (Conseil d'État, Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008, n° 7.1.1., p. 20). Tant pour les opérateurs que pour les services d'urgence, la description précise des coûts qui doivent être supportés par les opérateurs constitue en effet l'élément crucial de la matière. Les coûts qui doivent être remboursés aux services d'urgence qui offrent de l'aide sur place sont d'ailleurs définis à l'article 107/1, § 2, de la LCE. La mise en œuvre de l'AR 'paramètres' reviendrait à paraphraser le prescrit de la loi, ce qui ne serait pas admissible.

2) C'est donc la loi elle-même qui a finalement fixé en 2012 les paramètres à prendre en compte.

3) Lors de la réécriture des paragraphes 4 et 5 de l'article 107 (ancien) dans l'article 107/1, dans l'article 107/1, § 5, de la LCE, les délégations au Roi qui se trouvaient dans l'article 107 (ancien), § 5, de la LCE ont été reprises en tant que telles. Il a été perdu de vue qu'il n'était plus nécessaire de reprendre dans l'article 107/1 la délégation au Roi prévue à l'article 107, § 5, pour l'adoption de l'arrêté royal 'paramètre'. Cette délégation n'avait plus de sens ».

Si, *a priori*, on peut suivre le raisonnement ainsi tenu, il conviendrait toutefois, afin d'éviter toute contestation sur ce point et de lever toute insécurité juridique, d'abroger la première phrase de l'alinéa 2, qui pose problème, dès que possible.

⁴ Et ce alors que, avec l'arrêté en projet ont été également soumis pour avis à la section de législation, un projet d'arrêté royal 'fixant les principes sur la base desquels l'Institut belge des services postaux et des télécommunications vérifie et approuve le calcul et le montant des coûts dont le remboursement est réclamé au fonds pour les services d'urgence offrant de l'aide sur place' (avis 55.314/4 donné ce jour) et un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités pour le remboursement par le fonds pour les services d'urgence offrant de l'aide sur place d'une éventuelle surcompensation' (avis 55.315/4 donné ce jour).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Vu la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, l'article 107/1, § 5, alinéa 1^{er}, inséré par la loi du 10 juillet 2012 ; ».

2. Le Ministre du Budget a donné son accord sur le texte en projet le 16 décembre 2013, sous la condition « qu'il soit fait référence dans le préambule [...] à l'avis de l'Inspection des Finances accréditée auprès du Ministre des Affaires Intérieures », lequel avis a été donné le 27 février 2013.

Le préambule ne fait pas mention de cet avis. Il sera complété en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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

Uit de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, die in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt op 31 december 2013 en die met betrekking tot de regelgevingsimpactanalyse in werking getreden is op 1 januari 2014¹, vloeit voort dat voor elk ontwerp van koninklijk besluit waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist, in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd betreffende de verschillende punten die vermeld worden in artikel 5 van die wet.² De enige gevallen waarin die verplichting niet geldt, zijn die welke opgesomd worden in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Het voorliggende ontwerpbesluit valt onder die verplichting. Het behoort niet tot een van de gevallen die worden vrijgesteld of uitgezonderd van de impactanalyse die vastgelegd zijn in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Er behoort derhalve op toegezien te worden dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.³

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKING

Het ontworpen besluit beoogt uitvoering te geven aan artikel 107/1, § 5, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’.

De twee leden van die paragraaf luiden als volgt:

“§ 5. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de minister bevoegd voor de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden en

¹ Zie artikel 12 van die wet.

² Zie artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013. Zie, wat de procedure voor de impactanalyse betreft, de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013’.

³ Zie in die zin advies 54.734/2, op 6 januari 2014 gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 37bis van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’.

de minister bevoegd voor de elektronische communicatie, na advies van het Instituut, de nadere regels van de werking van dit fonds.

De Koning bepaalt vooraf bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op objectieve en transparante wijze, de parameters op basis waarvan de kosten worden berekend. De berekening en het bedrag van de kosten worden geverifieerd en goedgekeurd door het Instituut volgens de principes vastgelegd door de Koning. De Koning legt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de regels vast voor de terugbetaling van een eventuele overcompensatie”.

Uit het bijwoord “vooraf” dat in de hierboven aangehaalde eerste zin van het tweede lid wordt gebezigd, valt af te leiden dat het ontworpen besluit, dat de uitvoering van het eerste lid beoogt, niet kan worden vastgesteld voordat het besluit is vastgesteld dat strekt tot de uitvoering van het tweede lid, eerste zin.

Tot dusver is echter geen enkel besluit vastgesteld dat de uitvoering beoogt van het tweede lid, eerste zin, noch is vooralsnog enig ontwerp van koninklijk besluit met die strekking om advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.⁴

Na een vraag hieromtrent heeft de gemachtigde van de minister een toelichting gegeven waarin hij de ontstaansgeschiedenis van artikel 107/1 van de wet van 13 juni 2005 in detail weergeeft, en aldus besluit:

“1) Il a été jugé préférable en 2012 de déterminer dans la loi elle-même de manière précise les catégories de coûts qui sont remboursés via le fonds des services d’urgence, et non dans un arrêté royal, ayant considéré qu’il s’agit clairement d’un aspect essentiel de la matière (Conseil d’État, Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008, n° 7.1.1., p. 20). Tant pour les opérateurs que pour les services d’urgence, la description précise des coûts qui doivent être supportés par les opérateurs constitue en effet l’élément crucial de la matière. Les coûts qui doivent être remboursés aux services d’urgence qui offrent de l’aide sur place sont d’ailleurs définis à l’article 107/1, § 2, de la LCE. La mise en œuvre de l’AR ‘paramètres’ reviendrait à paraphraser le prescrit de la loi, ce qui ne serait pas admissible.

2) C’est donc la loi elle-même qui a finalement fixé en 2012 les paramètres à prendre en compte.

3) Lors de la réécriture des paragraphes 4 et 5 de l’article 107 (ancien) dans l’article 107/1, dans l’article 107/1, § 5, de la LCE, les délégations au Roi qui se trouvaient dans l’article 107 (ancien), § 5, de la LCE ont été reprises en tant que telles. Il a été perdu de vue qu’il n’était plus nécessaire de reprendre dans l’article 107/1 la délégation au Roi prévue à l’article 107, § 5, pour l’adoption de l’arrêté royal ‘paramètre’. Cette délégation n’avait plus de sens”.

⁴ Daarentegen is, samen met het ontworpen besluit, bij de afdeling Wetgeving wel een adviesaanvraag ingediend betreffende een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de principes volgens dewelke het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie de berekening en het bedrag verifieert en goedkeurt van de kosten waarvan aan het fonds voor de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden de terugbetaling wordt gevraagd’ (advies 55.314/4 dat heden is gegeven) alsook een adviesaanvraag betreffende een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de regels voor de terugbetaling door het fonds voor de nooddiensten die ter plaatse hulp bieden van een eventuele overcompensatie’ (advies 55.315/4 dat heden is gegeven).

Alhoewel deze redenering *a priori* kan worden gevolgd, moet de eerste zin van het tweede lid, die problematisch is, toch zo spoedig mogelijk worden opgeheven, teneinde iedere betwisting hierover te voorkomen en elke rechtsonzekerheid weg te nemen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het eerste lid moet worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, artikel 107/1, § 5, eerste lid, ingevoegd bij de wet van 10 juli 2012;”.

2. Op 16 december 2013 heeft de minister van Begroting de ontworpen tekst akkoord bevonden op voorwaarde “qu’il soit fait référence dans le préambule [...] à l’avis de l’Inspection des Finances accréditée auprès du Ministre des Affaires Intérieures”, een advies dat op 27 februari 2013 is gegeven.

De aanhef maakt geen melding van dat advies en moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

LE GREFFIER— DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY