



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.774/2
du 15 avril 2014

advies 55.774/2
van 15 april 2014

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 26 mai 1998 relatif au
recrutement et à la prise en
charge du personnel des
centres du système d'appel
unifié'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
26 mei 1998 betreffende de
indienstneming en de
tenlasteneming van het
personeel van de centra van het
eenvormig oproepstelsel'

Le 17 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 26 mai 1998 relatif au recrutement et à la prise en charge du personnel des centres du système d'appel unifié'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 avril 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2014.

*

Op 17 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 mei 1998 betreffende de indienstneming en de tenlasteneming van het personeel van de centra van het eenvormig oproepstelsel'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 15 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 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.

1. L'arrêté en projet se donne comme fondement juridique l'article 9, § 3, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile', les articles 1^{er}, alinéa 3, 2 et 3 de loi du 8 juillet 1964 'relative à l'aide médicale urgente' et les articles 2 et 3 de 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'.

Selon la note du directeur général à la ministre du 8 août 2012 :

« De rechtsgrond van het ministerieel besluit van 26 mei 1998 voor de subsidiëring van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevindt zich in artikel 3 van 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]. Dit artikel wordt opgeheven door artikel 27 van het koninklijk besluit van 27 oktober 2011 [betreffende de 112-centra en het agentschap 112], met ingang van 1 november 2012 (Deze datum zal waarschijnlijk nog verschoven worden naar 1 oktober 2013 – een ontwerpbesluit is in de maak). Tegen dat moment moet er dus een nieuwe rechtsgrond worden gecreëerd om de subsidiëring te kunnen laten voortbestaan. Dit zal het voorwerp uitmaken van een andere nota met een ontwerp van koninklijk besluit ».

L'article 3 de l'arrêté royal du 2 avril 1965 précité énumérait les communes désignées par le Roi comme centres du système d'appel unifié tenues d'assurer le fonctionnement régulier de ce dernier, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 juillet 1964, abrogé par l'article 15 de la loi du 29 avril 2011 'créant les centres 112 et l'agence 112' ¹.

Cet article ne contenait aucune habilitation au ministre de l'Intérieur ².

L'arrêté ministériel du 26 mai 1998 'relatif au recrutement et à la prise en charge du personnel des centres du système d'appel unifié' ³, modifié par le présent projet, ne trouvait donc pas son fondement juridique dans l'article 3 de l'arrêté royal précité du 2 avril 1965.

¹ En vertu de l'article 15 de la loi du 29 avril 2011 'créant les centres 112 et l'agence 112' et des articles 27 et 28, 3^o, de l'arrêté royal du 17 octobre 2011 'relatif aux centres 112 et à l'agence 112', l'article 3 de la loi précitée du 8 juillet 1964 et l'article 3 de l'arrêté royal précité du 2 avril 1965 ont été abrogés avec effet au 1^{er} octobre 2013.

² Il en est de même du projet d'arrêté royal du 26 novembre 1998 'modifiant de 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', enrôlé sous le n° 56.016/2 du rôle de la section de législation du Conseil d'État, qui désigne la Région de Bruxelles-Capitale comme centre du système d'appel unifié (avec prise d'effet au 1^{er} octobre 2013).

³ Cet arrêté ministériel n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'État.

2. L'article 9, § 3, de la loi précitée du 31 décembre 1963, inséré par l'article 454 de la loi-programme du 27 décembre 2004, prévoit :

« Pour les dépenses de personnel visées à l'article 2 de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, l'État rembourse aux autorités dont relèvent les centres du système d'appel unifié, le traitement individuel ainsi que les charges légales à caractère sociale, l'allocation de foyer ou de résidence, le pécule de vacances et les autres allocations octroyées au personnel dont le recrutement a été autorisé par le ministre de l'Intérieur en application du même article.

Le remboursement des dépenses de personnel visées à l'alinéa 1^{er} ne peut dépasser, pour chaque agent, le montant de 25.371,53 euros, rattaché à l'indice-pivot 138,01 ».

L'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1964, abrogé par l'article 15 de la loi du 29 avril 2011⁴, prévoyait quant à lui :

« Les frais d'installation et de fonctionnement du système d'appel unifié sont à charge de l'État, dans la mesure où les travaux, les recrutements du personnel ainsi que l'achat de mobilier, machines, appareils et matériel estimés nécessaires ont été autorisés par la Ministre compétent ou son délégué ».

La désignation du « Ministre compétent » a été déterminée par l'article 2, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal précité du 2 avril 1965 dans les termes suivants :

« L'installation et le fonctionnement du système d'appel unifié relèvent de la compétence du Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions.

Les autres aspects de l'organisation de l'aide médicale urgente relèvent de la compétence du Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ».

Cette disposition n'a pas d'autre objet que de répartir la compétence visée par l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 juillet 1964 parmi les membres du Gouvernement et non de la lui conférer en tant que telle.

3. L'arrêté en projet est donc dépourvu de fondement juridique.

*

⁴ En vertu de l'article 15 de la loi précitée du 29 avril 2011 et de l'article 28, 3°, de l'arrêté royal précité du 17 octobre 2011, l'article 2 de la loi précitée du 8 juillet 1964 a été abrogé avec effet au 1^{er} octobre 2013.

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 voormelde 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. In het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond opgegeven artikel 9, § 3, van de wet van 31 december 1963 'betreffende de civiele bescherming', de artikelen 1, derde lid, 2 en 3, van de wet van 8 juli 1964 'betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening' en de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 2 april 1965 'houdende vaststelling van de modaliteiten tot inrichting van de dringende geneeskundige hulpverlening en houdende aanwijzing van de gemeenten als centra van het eenvormig oproepstelsel'.

De nota van de directeur-generaal aan de minister van 8 augustus 2012 luidt als volgt:

"De rechtsgrond van het ministerieel besluit van 26 mei 1998 voor de subsidiëring van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevindt zich in artikel 3 van 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'. Dit artikel wordt opgeheven door artikel 27 van het koninklijk besluit van 27 oktober 2011 'betreffende de 112-centra en het agentschap 112', met ingang van 1 november 2012 (deze datum zal waarschijnlijk nog verschoven worden naar 1 oktober 2013 – een ontwerpbesluit is in de maak). Tegen dat moment moet er dus een nieuwe rechtsgrond worden gecreëerd om de subsidiëring te kunnen laten voortbestaan. Dit zal het voorwerp uitmaken van een andere nota met een ontwerp van koninklijk besluit".

Het artikel 3 van het voormelde koninklijk besluit van 2 april 1965 noemde de gemeenten die door de Koning werden aangewezen als centra van het eenvormig oproepstelsel en die moesten instaan voor de geregelde werking ervan, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van de voormelde wet van 8 juli 1964, opgeheven bij artikel 15 van de wet van 29 april 2011 'houdende oprichting van de 112-centra en het agentschap 112'.¹

Dat artikel bevatte echter geen enkele machtiging aan de minister van Binnenlandse Zaken.²

¹ Krachtens artikel 15 van de wet van 29 april 2011 'houdende oprichting van de 112-centra en het agentschap 112' en de artikelen 27 en 28, 3°, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 'betreffende de 112-centra en het agentschap 112', zijn artikel 3 van de voormelde wet van 8 juli 1964 en artikel 3 van het voormelde koninklijk besluit van 2 april 1965 opgeheven met ingang van 1 oktober 2013.

² Hetzelfde geldt voor het ontwerp van koninklijk besluit van 26 november 1998 'tot wijziging van 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', ingeschreven onder het nummer 56.016/2 van de rol van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en waarbij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als centrum van het eenvormig oproepstelsel wordt aangewezen (met ingang van 1 oktober 2013).

Het ministerieel besluit van 26 mei 1998 ‘betreffende de indienstneming en de tenlasteneming van het personeel van de centra van het eenvormig oproepstelsel’³, dat bij het voorliggende ontwerp wordt gewijzigd, ontleende zijn rechtsgrond dus niet aan artikel 3 van het voormelde koninklijk besluit van 2 april 1965.

2. Artikel 9, § 3, van de voormelde wet van 31 december 1963, ingevoegd bij artikel 454 van de programmawet van 27 december 2004, luidt als volgt:

“Voor de personeelsuitgaven bedoeld in artikel 2 van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening, betaalt de Staat de individuele wedde alsook de wettelijke lasten van sociale aard, de haard- of standplaatstoelage, het vakantiegeld en de andere toelagen die het personeel, waarvan de aanwerving goedgekeurd werd door de minister van Binnenlandse Zaken met toepassing van hetzelfde artikel, geniet, terug aan de overheden waaronder de centra van het eenvormig oproepstelsel ressorteren.

De terugbetaling van de personeelsuitgaven bedoeld in het eerste lid, mag, voor elk personeelslid, niet meer bedragen dan het bedrag van 25.371,53 euro gekoppeld aan de spilindex 138,01”.

Artikel 2, eerste lid, van de wet van 8 juli 1964, opgeheven bij artikel 15 van de wet van 29 april 2011⁴, luidde zijnerzijds als volgt:

“De installatie- en werkingskosten van het eenvormig oproepstelsel zijn ten laste van de Staat, in de mate waarin de werken, de aanwerving van personeel alsmede de aankoop van meubelen, machines, toestellen en materieel die noodzakelijk geacht worden, toegelaten werden door de bevoegde Minister of zijn afgevaardigde”.

De aanwijzing van de ‘bevoegde minister’ is bij artikel 2, § 1, eerste en tweede lid, van het voormelde koninklijk besluit van 2 april 1965, als volgt bepaald:

“De installatie en de werking van het eenvormig oproepstelsel vallen onder de bevoegdheid van de Minister tot wiens bevoegdheid de Binnenlandse Zaken behoren.

De andere aspecten van de organisatie van de dringende geneeskundige hulpverlening vallen onder de bevoegdheid van de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort”.

³ Dit ministerieel besluit is niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

⁴ Krachtens artikel 15 van de voormelde wet van 29 april 2011 en artikel 28, 3°, van het voormelde koninklijk besluit van 17 oktober 2011, is artikel 2 van de voormelde wet van 8 juli 1964 opgeheven met ingang van 1 oktober 2013.

Die bepaling strekt alleen tot het verdelen van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de voormelde wet van 8 juli 1964 onder de leden van de Regering en niet tot het hem verlenen van de bevoegdheid als zodanig.

3. Het ontwerpbesluit mist bijgevolg rechtsgrond.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT