

FP

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.793/2
DU 24 FÉVRIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 1^{er} février 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "créant les centres 112 et l'agence 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Portée de l'avant-projet de loi

1. L'avant-projet de loi fixe la structure organisationnelle dans laquelle les "services de secours" traitent les appels urgents aux numéros 100, 101 et 112 destinés à ces services, appelés "centres 112"¹, et définit leurs missions (articles 3, alinéas 1^{er} et 3, et 4). Quant à l'organisation et au fonctionnement des centres 112, l'avant-projet de loi délègue directement certaines compétences au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Santé publique (articles 3, alinéa 2, et 5 à 7).

Aux termes de l'article 2, 2/, sont considérés comme "services de secours" :

- "la police intégrée au sens de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux";
- "les services opérationnels de la sécurité civile au sens de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile";
- "la fonction «service mobile d'urgence» de l'aide médicale urgente";
- "les services d'ambulance";
- "tout autre moyen d'aide médicale prévu par la loi".

⁽¹⁾ Lesquels sont des "centrales de gestion des appels d'urgence" au sens de l'article 2, 61/, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

2. L'avant-projet vise, par ailleurs, à créer l'agence 112 des appels aux services de secours "auprès du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Santé publique" et à définir les missions de cette agence, qui ne dispose pas de la personnalité juridique, le Roi étant chargé d'arrêter l'organisation, la composition et le fonctionnement de celle-ci (articles 8 et 9).

3. En outre, l'avant-projet contient certaines règles budgétaires et financières concernant l'agence 112 et les centres 112 (articles 10 et 11).

4. Enfin, il abroge les règles relatives au "système d'appel unifié" ² et certaines règles relatives à la gestion des appels aux services de secours et, notamment, celles ayant trait à la création d'un établissement public doté de la personnalité juridique, classé dans la catégorie B prévue par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (articles 12 et 14).

Observations générales

I. La répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés

5. Il résulte de l'article 184 de la Constitution que l'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, est réservée à l'autorité fédérale ³.

(2) Le numéro téléphonique du système d'appel unifié des centres d'aide médicale urgente est le numéro 100 (article 1^{bis} 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).

(3) Voir aussi notamment les articles 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1/, alinéa 1^{er}, quatrième tiret, et 7, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

De même, la sécurité civile et l'aide médicale urgente sont demeurées de la compétence de l'autorité fédérale au titre de ses compétences résiduelles ⁴.

Dès lors, les mots "et les services d'ambulance et tout autre moyen d'aide médicale prévu par la loi" figurant à l'article 2, 2/, *in fine*, de l'avant-projet doivent s'entendre dans le cadre de l'exercice des compétences demeurées fédérales.

II. La répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif

6.1. En abrogeant, à l'article 12 de l'avant-projet, les articles 197 à 204 ⁵ de la loi-programme du 9 juillet 2004, l'avant-projet renonce à la création de l'Agence des appels aux services de secours, établissement public doté de la personnalité juridique.

L'avant-projet opte plutôt pour la création, "auprès du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Santé publique", d'une "agence 112" ⁶.

Le législateur est seul compétent pour créer ⁷ et donc aussi pour supprimer un organisme d'intérêt public, suppression à laquelle procède l'article 12 de l'avant-projet.

(4) Il est renvoyé à l'examen approfondi de cette répartition des compétences auquel la section de législation du Conseil d'État a procédé dans son avis n/ 41.963/2, donné le 17 janvier 2007, sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n/ 2928/1, spéc. pp. 105 à 120).

(5) L'article 12 de l'avant-projet mentionne à tort les articles 197 "à 206" de la loi-programme du 9 juillet 2004.

(6) Articles 8 et 9 de l'avant-projet.

(7) Voir F. Vandendriessche, *Publieke en Private Rechtspersonen, Administratieve Rechtsbibliotheek*, die Keure, 2004, pp. 122 et 123.

6.2. Il lui appartient également de fixer les règles budgétaires et financières applicables au dispositif envisagé. En vertu de l'article 45, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, seule une loi organique peut créer un fonds budgétaire ⁸.

Il résulte par ailleurs de l'article 173 de la Constitution que c'est à la loi de prévoir la possibilité de soumettre la fourniture d'un service rendu par une autorité fédérale à certaines personnes physiques ou morales à rémunération de leur part, de sorte qu'elle doit en tout état de cause identifier formellement ces services qu'elle permet de soumettre à la rétribution ainsi que leurs bénéficiaires susceptibles d'en être redevables.

Le caractère rémunératoire de la rétribution et la condition du rapport raisonnable entre le service fourni et la rétribution réclamée peut alors justifier que soit confiée au Roi la détermination du montant de la rétribution et des modalités de sa perception ⁹.

Il s'ensuit que les articles 10 et 11 de l'avant-projet de loi ne soulèvent pas d'objection.

6.3. L'intervention du législateur s'avère aussi nécessaire pour certaines règles relatives à la gestion des appels aux services de secours, à savoir la création d'un système d'appels unifié pour l'aide médicale urgente, la police et la sécurité civile ("calltaking" et "dispatching") et l'organisation du "dispatching policier" et du "dispatching pompier".

⁽⁸⁾ La création d'un fonds budgétaire, tout comme la création d'un organisme d'intérêt public, constitue une dérogation au principe d'universalité inscrit à l'article 174, alinéa 2, de la Constitution.

⁽⁹⁾ Voir notamment l'avis 36.541/3, donné le 23 mars 2004, sur un avant-projet devenu la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n/ 1228/1, pp. 19 à 30).

En ce qui concerne ces règles, il est indispensable que les arrêtés royaux qui seront pris en exécution de l'avant-projet de loi puissent trouver un fondement juridique clair ¹⁰. L'avant-projet de loi doit donc être complété sur ce point.

6.4. L'obligation de respecter le secret médical relevant aussi de la compétence du législateur, la section de législation du Conseil d'État se demande pourquoi l'article 12 de l'avant-projet abroge l'article 205 de la loi-programme du 9 juillet 2004 ¹¹, qui dispose :

"Le Roi prend toutes les mesures nécessaires pour assurer qu'un appel sollicitant l'aide médicale urgente ne soit jamais transféré vers les dispatchings policiers" ¹².

7.1. Il ressort toutefois de l'article 9 de l'avant-projet que l'agence 112 se voit confier des missions traditionnellement exercées par les services administratifs relevant du pouvoir exécutif. L'article 8, alinéa 2, habilite ainsi le Roi à en arrêter "l'organisation, la composition et le fonctionnement" et l'article 9 prévoit qu'Il peut confier à cette "agence" "d'autres missions relatives au traitement des appels urgents et au fonctionnement des centres 112". Il s'agit donc de créer un service interne à l'administration, ce qui relève du pouvoir hiérarchique du Roi. Si le commentaire de l'article 2 expose de manière correcte que "[l]'agence 112 n'est pas un établissement public doté de la personnalité juridique", il poursuit de manière erronée, sauf à revoir le

(10) Tel n'est, par exemple, pas le cas pour ce qui concerne le projet d'arrêté royal "relatif à l'organisation du dispatching des services opérationnels de la Sécurité civile", enrôlé sous le numéro 47.795/2 du rôle du Conseil d'État.

(11) Le commentaire de l'article est, en effet, muet à cet égard.

(12) Selon l'exposé des motifs,
"Cet article pose le principe de la préservation absolue du secret médical lors des appels qui sont pris en charge par l'Agence.
En effet, l'Agence a notamment pour objectif de répondre à l'exigence européenne d'un numéro d'appel de secours unique mais devra néanmoins, dans l'exercice de ses missions, permettre que les citoyens qui y font appel puissent le faire en ayant une confiance absolue dans le service public qu'elle assure. Cela requiert notamment qu'un appelant requérant une intervention de l'aide médicale urgente ait la certitude que les données qu'il communique ne pourront jamais l'être vers les services policiers" (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n^{os} 1138/1 et 1139/1, pp. 116 et 117).

dispositif, qu'elle "n'est pas non plus un service administratif". La circonstance, toujours mentionnée dans ce commentaire qu'il s'agit d'"un organe de coordination qui contrôle et supervise" les centres 112 n'est pas incompatible, bien au contraire, avec la qualité de service de l'administration interne relevant directement du pouvoir exécutif.

7.2. Pour ce qui concerne les services de l'administration générale, les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution confèrent au Roi le pouvoir de régler l'organisation de ces services. Tant la jurisprudence que la doctrine déduisent des dispositions constitutionnelles précitées que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence exclusive du Roi ¹³.

Il en résulte que le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale. Cette immixtion n'est compatible avec la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ou si elle concerne des dispositions qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être édictées que par le législateur ¹⁴, ce qui n'apparaît pas être le cas en l'occurrence.

7.3. Lorsque des habilitations au pouvoir exécutif sont envisageables, elles ne sont en principe admissibles, en vertu des articles 37 et 108 de la Constitution, que si elles sont conférées au Roi, et non directement à un ou plusieurs ministres ¹⁵.

(13) C.C., n/ 99/2004, 2 juin 2004, B.6; J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu, Anvers, 1999, p. 369; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, § 898.

(14) Voir notamment l'avis 37.904/4, donné le 22 décembre 2004, sur une proposition de loi "visant à créer un SPF Migrations, à supprimer l'Office des étrangers et à transférer les missions de politique des étrangers et d'asile du SPF Intérieur au SPF Migrations" (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n/ 1465/2).

(15) Voir notamment l'avis 46.819/3, donné le 30 juin 2009, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable" (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n/ 2238/1, p. 19); pour ce qui concerne plus particulièrement les difficultés d'application de l'article 98 de la loi du 7 décembre 1998 précitée, voir l'avis 30.230/2, donné le 10 juillet 2000, sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale (*Moniteur belge*, 23 septembre 2000, 2^e éd., pp. 32518 et 32519).

7.4. Compte tenu de ces règles relatives aux pouvoirs réservés en principe au Roi, les dispositions suivantes posent problème :

- l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet en ce qu'il attribue une compétence d'avis à la plate-forme nationale de concertation du dispatching des zones de secours, qui n'a aucune existence légale ou réglementaire;
- les articles 8 et 9 de l'avant-projet de loi, qui déterminent eux-mêmes les règles d'organisation et de fonctionnement de l'agence 112, laquelle, comme il a été exposé plus haut, doit être analysée comme un service relevant de l'administration générale, et non comme un établissement public doté de la personnalité juridique.

Ces dispositions n'étant pas du ressort du législateur, elles doivent être omises.

7.5. Vues toujours sous l'angle de la répartition des pouvoirs entre le Roi et Ses ministres, les dispositions suivantes soulèvent des difficultés :

- l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet lorsqu'il délègue au Ministre de l'Intérieur le règlement des conditions dans lesquelles le dispatching des interventions des services d'incendie d'une zone de secours peut être organisé au niveau de la zone de police;
- l'article 5 de l'avant-projet dans la mesure où il confère directement des compétences d'avis ou de signature aux ministres de l'Intérieur et de la Santé publique;
- les articles 6 et 7 de l'avant-projet en ce qu'ils habilite directement les ministres de l'Intérieur et de la Santé publique, ensemble ou séparément, à prendre des mesures d'exécution en matière de traitement des appels urgents et de détermination des informations à communiquer au dispatching policier.

Les habilitations et compétences qui sont attribuées par ces dispositions directement aux ministres de l'Intérieur et de la Santé publique, le seront au Roi, qui, pour les questions de détail, habilitera à son tour, s'il l'estime nécessaire, les deux ou l'un des ministres précités.

7.6. Enfin, il y a lieu d'éviter de légiférer par référence à des normes inférieures.

L'article 4, alinéa 2, de l'avant-projet ne peut pas davantage charger les centres 112 des compétences et obligations que l'arrêté royal du 10 mars 2008 précisant les missions de la cellule de dispatching d'aide médicale urgente et de vigilance sanitaire confère aux préposés du système unifié.

Une difficulté analogue surgit en ce qui concerné le renvoi opéré par l'article 9, alinéa 1^{er}, 2/, de l'avant-projet à l'arrêté royal du 10 août 1998 instituant les Commissions d'Aide médicale urgente.

III. La mention de la transposition de la directive 2002/21/CE

8. Comme le rappelle le commentaire de l'article 2, la création du numéro d'appel d'urgence unique européen "112" résulte initialement d'une décision 91/396/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative à la création d'un numéro d'appel d'urgence unique européen. Cette décision a été abrogée par l'article 26, deuxième tiret, de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive "cadre").

La directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive "service universel") énonce ce qui suit en son article 26 :

"Numéro d'appel d'urgence unique européen

1. Les États membres veillent à ce que, en dehors de tout autre numéro national d'appel d'urgence spécifié par les autorités réglementaires nationales, tous les utilisateurs finals des services téléphoniques accessibles au public, y compris les utilisateurs des postes téléphoniques payants publics, puissent appeler gratuitement les services d'urgence en formant le «112», numéro d'appel d'urgence unique européen.

2. Les États membres veillent à ce que les appels dirigés vers le numéro d'appel d'urgence unique européen «112» reçoivent une réponse appropriée et soient acheminées jusqu'à leurs destinataires de la façon la mieux adaptée à l'organisation nationale des systèmes d'urgence, compte tenu des possibilités techniques offertes par les réseaux.

3. Les États membres veillent à ce que les entreprises qui exploitent des réseaux téléphoniques publics mettent, dans la mesure où cela est techniquement faisable, les informations relatives à la localisation de l'appelant à la disposition des autorités intervenant en cas d'urgence, pour tous les appels destinés au numéro d'appel d'urgence unique européen «112».

4. Les États membres font en sorte que les citoyens soient correctement informés de l'existence et de l'utilisation du numéro d'appel d'urgence unique européen «112».

S'agissant d'une transposition partielle de l'article 26 de cette directive, l'avant-projet de loi doit contenir une référence à celle-ci, conformément à l'article 38, paragraphe 2, de la directive. Il y a lieu dès lors d'insérer un article 1^{er} nouveau faisant mention de ce que l'avant-projet de loi a pour objet la transposition partielle de la directive 2002/22/CE précitée ¹⁶.

IV. L'opportunité du groupement des dispositifs relatifs au service 112 dans une seule loi

9. Enfin, la section de législation du Conseil d'État se demande s'il ne conviendrait pas, pour assurer la cohérence entre les différents textes législatifs, de grouper dès maintenant dans un seul texte de loi toutes les règles relatives à la gestion des appels aux services de secours.

Force est en effet de constater que l'avant-projet de loi ne contribue pas à une meilleure lisibilité de la législation applicable en la matière.

⁽¹⁶⁾ En vertu de l'article 38, paragraphe 3, de la directive, il convient également de communiquer à la Commission européenne le texte des dispositions de droit interne adopté dans le domaine régi par cette directive.

V. Conclusion

10. En conclusion, l'avant-projet de loi doit être fondamentalement revu à la lumière des observations qui précèdent.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation,
Madame	V. VANNES,	
Monsieur	G. DELANNAY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. DELANNAY

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.793/2
VAN 24 FEBRUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 1 februari 2010 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende oprichting van de 112-centra en het agentschap 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Strekking van het voorontwerp van wet

1. Bij het voorontwerp van wet wordt vastgesteld binnen welke organisatiestructuur de "hulpdiensten" noodoproepen naar de nummers 100, 101 en 112 behandelen die bestemd zijn voor die diensten, die "112-centra" worden genoemd¹, en worden de taken van die centra bepaald (artikelen 3, eerste en derde lid, en 4). Wat de organisatie en de werkwijze van de 112-centra betreft, worden bij het voorontwerp van wet bepaalde bevoegdheden rechtstreeks opgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de minister van Volksgezondheid (artikelen 3, tweede lid, en 5 tot 7).

Volgens artikel 2, 2/, worden als "hulpdiensten" beschouwd :

- "de geïntegreerde politie in de zin van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus";
- "de operationele diensten van de civiele veiligheid in de zin van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid";
- "de functie «mobiele urgentiegroep» van de dringende medische hulp";
- "de ambulancediensten";

⁽¹⁾ Welke centra "beheerscentrales van noodoproepen" zijn in zin van de artikel 2, 61/, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

- "alle andere door de wet voorziene middelen van geneeskundige hulp".

2. Het voorontwerp strekt voorts tot het oprichten "door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Volksgezondheid" van het 112-agentschap voor de oproepen tot de hulpdiensten en tot het bepalen van de taken van dat agentschap, dat geen rechtspersoonlijkheid bezit, terwijl de Koning ermee belast wordt de organisatie, de samenstelling en de werkwijze van dat agentschap te bepalen (artikelen 8 en 9).

3. Daarnaast bevat het voorontwerp enkele budgettaire en financiële regels betreffende het 112-agentschap en de 112-centra (artikelen 10 en 11).

4. Ten slotte worden bij het voorontwerp de regels betreffende "het eenvormig oproepstelsel"² en bepaalde regels betreffende het beheer van de oproepen tot de hulpdiensten opgeheven en inzonderheid die betreffende de oprichting van een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid behorend tot de in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut bedoelde categorie B (artikelen 12 en 14).

⁽²⁾ Het eenvormig oproepstelsel van de centra voor dringende geneeskundige hulpverlening heeft het telefoonnummer 100 (artikel 1*bis* 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).

Algemene opmerkingen

I. Verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de gemeenschappen

5. Uit artikel 184 van de Grondwet volgt dat de organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, een zaak zijn van de federale overheid alleen ³.

Zo ook zijn de civiele veiligheid en de dringende geneeskundige hulpverlening als restbevoegdheden tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren ⁴.

Bijgevolg moeten de woorden "de ambulancediensten en alle andere door de wet voorziene middelen van geneeskundige hulp" in artikel 2, 2/, *in fine*, van het voorontwerp begrepen worden in het kader van de uitoefening van de federaal gebleven bevoegdheden.

II. Verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht

6.1. Doordat de artikelen 197 tot 204 ⁵ van de programmawet van 9 juli 2004, bij artikel 12 van het voorontwerp opgeheven worden, ziet de steller van het voorontwerp af van het oprichten van het Agentschap voor de oproepen tot de hulpdiensten, openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.

(3) Zie eveneens inzonderheid de artikelen 6, § 1, VIII, eerste lid, 1/, eerste lid, vierde streepje, en 7, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(4) In dit verband wordt verwezen naar het grondig onderzoek van deze verdeling van bevoegdheden dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft uitgevoerd in haar advies 41.963/2, uitgebracht op 17 januari 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (*Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2928/1, inzonderheid 105 tot 120).

(5) In artikel 12 van het voorontwerp wordt ten onrechte verwezen naar de artikelen 197 "tot 206" van de programmawet van 9 juli 2004.

Met het voorontwerp wordt in plaats daarvan geopteerd voor het oprichten "door de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Volksgezondheid" van een "agentschap 112" ⁶.

Alleen de wetgever is bevoegd tot het oprichten ⁷ en dus ook tot het afschaffen van een instelling van openbaar nut, welk afschaffen bij artikel 12 van het voorontwerp geschiedt.

6.2. Het komt de wetgever eveneens toe te bepalen welke budgettaire en financiële regels van toepassing zijn op de ontworpen regeling. Overeenkomstig artikel 5, § 1, eerste lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, kan alleen een organieke wet begrotingsfondsen oprichten ⁸.

Uit artikel 173 van de Grondwet blijkt bovendien dat alleen de wetgever kan bepalen dat tegenover de levering van een dienst die door een federale overheid aan bepaalde natuurlijke personen of rechtspersonen wordt verstrekt een betaling vanwege hen mag staan, zodat de wetgever hoe dan ook uitdrukkelijk de diensten die afhankelijk mogen worden gesteld van een retributie dient aan te geven, alsook de begunstigden van die diensten, die de heffingsplichtigen kunnen zijn.

Het vergoedend karakter van de heffing en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie verantwoorden dan dat het vaststellen van het bedrag van de retributie, evenals het vaststellen van de termijnen en de modaliteiten van de inning ervan, aan de Koning worden opgedragen ⁹.

⁽⁶⁾ Artikelen 8 en 9 van het voorontwerp.

⁽⁷⁾ Zie F. Vandendriessche, *Publieke en Private Rechtspersonen, Administratieve Rechtsbibliotheek*, die Keure, 2004, blz. 122 en 123.

⁽⁸⁾ De oprichting van een begrotingsfonds vormt, net zoals de oprichting van een instelling van openbaar nut, een afwijking van het beginsel van de universaliteit dat in artikel 174, tweede lid, van de Grondwet opgenomen is.

⁽⁹⁾ Zie inzonderheid advies 36.541/3, gegeven op 23 maart 2004, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (*Parl. St. Kamer*, 2003-2004, nr. 1228/1, 19 tot 30).

Hieruit volgt dat de artikelen 10 en 11 van het voorontwerp van wet geen bezwaar doen rijzen.

6.3. Het optreden van de wetgever blijkt eveneens noodzakelijk voor bepaalde regels betreffende het beheer van de oproepen tot de hulpdiensten, namelijk de invoering van een eenvormig oproepstelsel voor de dringende medische hulpverlening, de politie en de civiele veiligheid ("calltaking" en "dispatching") en de organisatie van de "politiedispatching" en van de "brandweerd dispatching".

Wat deze regels betreft, is het noodzakelijk dat de koninklijke besluiten die ter uitvoering van het voorontwerp van wet uitgevaardigd zullen worden een duidelijke rechtsgrond kunnen vinden ¹⁰. Het voorontwerp van wet moet dus op dit punt worden aangevuld.

6.4. Doordat de verplichting om het medisch geheim te eerbiedigen ook onder de bevoegdheid van de wetgever valt, vraagt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich af waarom artikel 12 van het voorontwerp artikel 205 van de programmawet van 9 juli 2004 opheft ¹¹, dat het volgende bepaalt :

"De Koning neemt alle maatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat een oproep waarin om dringende geneeskundige hulpverlening wordt verzocht, nooit met de politiedispatching wordt doorverbonden" ¹².

(10) Dit is bijvoorbeeld niet het geval wat betreft het ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de dispatching van de operationele diensten van de Civiele veiligheid", dat is ingeschreven onder het rolnummer 47.795/2 van de rol van de Raad van State.

(11) In de bespreking van dit artikel wordt in dit verband immers niets gezegd.

(12) In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld :
"Dit artikel stelt het principe van de absolute bewaring van het medisch geheim tijdens de oproepen die door het Agentschap worden opgenomen.
Het Agentschap heeft immers tot doel, te voorzien in de Europese eis van een uniek noodnummer, maar in de uitvoering van zijn opdrachten zal het er toch ook moeten voor instaan dat de burgers die er beroep op doen, een absoluut vertrouwen kunnen hebben in de openbare dienst die deze opdrachten vervult. Dit vereist onder meer dat een oproeper die een interventie van dringende geneeskundige hulpverlening vraagt, de zekerheid heeft dat de gegevens die hij meedeelt, nooit naar de politiediensten zullen kunnen worden overgebracht"(Parl. St. Kamer, 2003-2004, nrs. 1138/1 en 1139/1, 116 en 117).

7.1. Uit artikel 9 van het voorontwerp blijkt evenwel dat aan het 112-agentschap taken worden toevertrouwd die traditioneel worden uitgevoerd door de administratieve diensten die onder de uitvoerende macht vallen. Artikel 8, tweede lid, machtigt de Koning aldus om de "organisatie, de samenstelling en de werking" ervan vast te stellen en artikel 9 bepaalt dat Hij aan dit "agentschap" "andere opdrachten betreffende de behandeling van noodoproepen en de werking van de 112-centra kan toevertrouwen". Het gaat er dus om een overheidsdienst op te richten, en zulks valt onder de hiërarchische bevoegdheid van de Koning. Wat in de bespreking van artikel 2 wordt gesteld, namelijk dat "het agentschap 112 (...) geen openbare instelling met rechtspersoonlijkheid (is)", is correct, maar daarna wordt verkeerdelijk vermeld, tenzij de regeling wordt herzien dat het "ook geen administratieve dienst [is]". De omstandigheid, waarvan nog steeds in deze bespreking gewag wordt gemaakt, dat het gaat om "een coördinatieorgaan dat (de 112-centra) controleert en superviseert", is daarentegen niet verenigbaar met de hoedanigheid van overheidsdienst die rechtstreeks onder de uitvoerende macht ressorteert.

7.2. Wat betreft de diensten van algemeen bestuur, wordt bij de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet aan de Koning de bevoegdheid toegekend om de organisatie van die diensten te regelen. Zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer wordt uit de voormelde grondwetsbepalingen afgeleid dat het oprichten en het organiseren van de diensten van algemeen bestuur uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning behoren ¹³.

Hieruit volgt dat de wetgever zich ervan moet onthouden zich te mengen in de organisatie van de diensten van algemeen bestuur. Deze inmenging is slechts verenigbaar met de grondwettelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht indien ze gerechtvaardigd is door uitzonderlijke omstandigheden of indien ze betrekking heeft op bepalingen die krachtens de Grondwet

⁽¹³⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 99/2004, 2 juni 2004, B.6; J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu, Antwerpen, 1999, blz. 369; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2000, § 898.

alleen door de wetgever kunnen worden uitgevaardigd ¹⁴, wat in het onderhavige geval niet zo lijkt te zijn.

7.3. Wanneer machtigingen aan de uitvoerende macht in overweging kunnen worden genomen, zijn ze in principe slechts aanvaardbaar, krachtens de artikelen 37 en 108 van de Grondwet, indien ze aan de Koning worden verleend, en niet rechtstreeks aan een of meer ministers ¹⁵.

7.4. Gelet op die regels betreffende de bevoegdheden die in principe voorbehouden zijn aan de Koning, doen de volgende bepalingen problemen rijzen :

- artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp in zoverre het een adviesbevoegdheid verleent aan het nationaal overlegplatform van de dispatching van de hulpverleningszones, dat bij geen enkele wet of besluit is opgericht;
- de artikelen 8 en 9 van het voorontwerp van wet, die zelf de regels vastleggen inzake de organisatie en de werkwijze van het 112-agentschap, dat, zoals eerder al uiteengezet is, gezien moet worden als een dienst die onder het algemeen bestuur ressorteert en niet als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.

Aangezien die bepalingen niet tot de bevoegdheidssfeer van de wetgever behoren, dienen ze te vervallen.

⁽¹⁴⁾ Zie inzonderheid advies 37.904/4, gegeven op 22 december 2004, over een voorstel van wet "tot oprichting van een FOD Migratie, tot afschaffing van de Dienst Vreemdelingenzaken en tot overheveling van de taken inzake het vreemdelingen- en het asielbeleid van de FOD Binnenlandse Zaken naar de FOD Migratie" (*Parl. St. Kamer*, 2004/2005, nr. 1465/002),

⁽¹⁵⁾ Zie inzonderheid advies 46.819/3, gegeven op 30 juni 2009, over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling" (*Parl. St. Kamer*, 2009-2010, nr. 2238/1, 19); wat betreft meer in het bijzonder de problemen om artikel 98 van de voormelde wet van 7 december 1998 toe te passen, zie advies 30.230/2, gegeven op 10 juli 2000, over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie (*Belgisch Staatsblad*, 23 september 2000, 2^e uitgave, blz. 32.518 en 32.519).

7.5. Nog steeds uitgaande van de bevoegdheidsverdeling tussen de Koning en Zijn ministers, doen de volgende bepalingen problemen rijzen :

- artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp in zoverre het de minister van Binnenlandse Zaken belast met de regeling van de voorwaarden waaronder de dispatching van de interventies van de brandweer van een hulpverleningszone georganiseerd kan worden op het niveau van de politiezone ;
- artikel 5 van het voorontwerp in zoverre het de ministers van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid rechtstreeks bevoegdheden verleent inzake adviesverlening of ondertekening;
- de artikelen 6 en 7 van het voorontwerp in zoverre deze de ministers van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, gezamenlijk of ieder afzonderlijk, rechtstreeks machtigen uitvoeringsmaatregelen te treffen inzake de behandeling van de noodoproepen en de bepaling van de informatie die meegedeeld moet worden aan de politiedispatching.

De machtigingen en bevoegdheden die bij deze bepalingen rechtstreeks verleend worden aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, moeten worden verleend aan de Koning, die, wat de detailkwesties betreft, op zijn beurt en indien Hij dit noodzakelijk acht, beide of één van de voornoemde ministers kan machtigen.

7.6. Ten slotte dient vermeden te worden regels te stellen door te verwijzen naar lagere rechtsregels.

Artikel 4, tweede lid, van het voorontwerp mag de 112-centra ook niet belasten met de bevoegdheden of de verplichtingen die het koninklijk besluit van 10 maart 2008 tot vastlegging van de taken van de cel dispatching dringende geneeskundige hulpverlening en medische bewaking verleent of oplegt aan de aangestelden van het eenvormig oproepstelsel.

Een soortgelijk probleem rijst wat betreft de verwijzing in artikel 9, eerste lid, 2/, van het voorontwerp, naar het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot oprichting van de Commissies voor Dringende Geneeskundige Hulpverlening.

III. Vermelding van de omzetting van richtlijn 2002/21/EG

8. Zoals gememoreerd wordt in de bespreking van artikel 2, is het uniforme Europese alarmnummer "112" oorspronkelijk het resultaat van beschikking 91/396/EEG van de Raad van 29 juli 1991 inzake invoering van een gemeenschappelijk Europees oproepnummer voor hulpdiensten. Deze beschikking is ingetrokken bij artikel 26, tweede streepje, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten "Kaderrichtlijn".

Artikel 26 van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten "Universeledienstrichtlijn" bepaalt het volgende :

"Europees alarmnummer

1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle eindgebruikers van openbare telefoondiensten, inclusief gebruikers van openbare betaaltelefoons, naast eventuele andere nationale alarmnummers zoals bepaald door de nationale regelgevende instanties, ook kosteloos hulpdiensten kunnen oproepen via het uniforme Europese alarmnummer «112».

2. De lidstaten zorgen ervoor dat oproepen via het uniforme Europese alarmnummer «112» naar behoren worden beantwoord en behandeld op de wijze die het meest geschikt is voor de nationale organisatie van hulpdiensten en die binnen de technologische mogelijkheden van de netwerken valt.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat ondernemingen die openbare telefoonnetwerken exploiteren, voor zover dat technisch haalbaar is voor alle oproepen van het Europese alarmnummer «112» informatie over de locatie van de oproeper ter beschikking stellen van de instanties die noodsituaties behandelen.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de burgers adequaat worden ingelicht over het bestaan en het gebruik van het Europese alarmnummer «112»."

Aangezien het gaat om een gedeeltelijke omzetting van artikel 26 van die richtlijn moet het voorontwerp van wet een verwijzing ernaar bevatten, overeenkomstig artikel 38, lid 2, van de richtlijn. Er behoort derhalve een nieuw artikel 1 ingevoegd te

worden waarin vermeld wordt dat het voorontwerp van wet ertoe strekt de voornoemde richtlijn 2002/22/EG gedeeltelijk om te zetten ¹⁶.

IV. Samenbrenging van alle regelgeving inzake de dienst 112 in één enkele wet

9. De afdeling Wetgeving vraagt zich tot slot af of het niet aangewezen is om, voor de samenhang tussen de verschillende wetteksten, voortaan alle regels inzake het beheer van de oproepen tot hulpdiensten in één enkele wettekst onder te brengen.

Er dient immers te worden opgemerkt dat het voorontwerp van wet niet bijdraagt tot een beter begrip van de geldende wetgeving terzake.

V. Conclusie

10. De conclusie is dan ook dat het voorontwerp van wet grondig herzien moet worden in het licht van de bovenstaande opmerkingen.

⁽¹⁶⁾ Krachtens artikel 38, lid 3, van de richtlijn, moet eveneens aan de Commissie de tekst van de bepalingen van intern recht meegedeeld worden die op het onder deze richtlijn vallende gebied vastgesteld zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. KEUTGEN,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	V. VANNES,	
de Heer	G. DELANNAY,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. DELANNAY

Y. KREINS