VR. L. 15.920/9.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
27-12-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 8 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "complétant la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection Civile par l'insertion d'un article 10bis", a donné le 16 décembre 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 8e december 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot aanvulling van de wet van 31 december 1963 betreffende de Civiele Bescherming, door toevoeging van een artikel 10bis", heeft de 16e december 1983 het volgend advies gegeven :

OBJET DU PROJET.

L'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile dispose :

"Les communes de chaque province sont, pour l'organisation générale des services d'incendie, réparties en groupes régionaux. Après consultation des conseils communaux intéressés, le gouverneur de la province fixe la composition de ces groupes et désigne dans chaque groupe la commune qui en constitue le centre.

Cette commune est tenue, du fait de sa désignation, de disposer d'un service d'incendie avec le personnel et le matériel nécessaires.

Un groupe régional peut être composé de communes appartenant à différentes provinces. Les gouverneurs intéressés fixent, de commun accord, la composition du groupe et désignent la commune qui en constitue le centre; à défaut d'accord, la décision est prise, à la demande d'un de ces gouverneurs, par le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions.

Les autres communes du groupe régional sont tenues, soit de maintenir un service d'incendie disposant du personnel et du matériel nécessaires, soit d'avoir recours au service d'incendie de la commune constituant le centre de ce groupe, moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire et annuelle, fixée par le gouverneur de la province, conformément aux normes déterminées par le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions et après consultation des conseils communaux intéressés.

Les mesures à prévoir pour l'intervention du service d'incendie de cette dernière commune sont définies dans un règlement général arrêté par le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions. Elles peuvent être complétées par le gouverneur de la province si les circonstances locales l'exigent et à la demande des conseils communaux intéressés.

Les conventions en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi cesseront leurs effets à la date fixée par le Roi".

.../...

Le projet d'arrêté tend à insérer dans la loi du 31 décembre 1963, un article 10bis, qui permettrait aux communes désignées, en vertu de l'article 10, alinéa 1er, comme centre de groupe régional, de s'entendre avec d'autres communes appartenant à leur groupe régional en vue de constituer une association intercommunale d'incendie. Cette association aurait alors pour mission d'exercer les attributions que la loi sur la protection civile confie aux autorités communales et spécialement celles confiées aux autorités de la commune désignée comme centre de groupe régional.

Afin d'apprécier la portée exacte du projet, il convient d'analyser la nature juridique exacte des associations intercommunales d'incendie dont le projet entend autoriser la création.

Selon le titre XI, article 3, 5°, du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, "les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux" comprennent notamment "le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies ...". Il en résulte que "la lutte contre l'incendie" (expression de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, article 4, § 2, 10°) est considérée comme une attribution des communes parce qu'elle est une matière d'intérêt communal.

.../...

Toutefois, la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile a non seulement précisé les obligations des communes en matière d'organisation de services d'incendie, mais a confié aux autorités du pouvoir central, au Roi, au Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions et au Gouverneur de province diverses attributions, de nature réglementaire, en ce qui concerne "l'organisation générale des services communaux d'incendie", leur inspection, la répartition des communes en groupes régionaux, la désignation des communes centres de ces groupes, les normes relatives à la fixation des redevances dues par les communes ayant recours au service d'incendie d'une commune constituant le centre du groupe régional, les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services communaux d'incendie.

Cette intervention du législateur dans le domaine de la lutte contre l'incendie soulève la question de savoir si cette matière est demeurée d'intérêt communal ou si elle ne relève pas dorénavant de la compétence des autorités centrales, les autorités communales n'ayant plus qu'un rôle d'exécution des lois et des règlements généraux, non plus dans le cadre d'une décentralisation administrative, mais selon le procédé de la déconcentration territoriale.

Le professeur A. MAST (1) observe que de nombreuses matières qui étaient considérées précédemment comme des intérêts communaux, appartiennent maintenant

.../...

---

(1) Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 8ste uigave, 1981, n° 314, p. 331, et la note 19.

à la sphère des compétences de l'administration centrale du Royaume. La législation, ajoute-t-il, depuis 1831, s'est élaborée de telle manière que dans diverses matières, la décision de l'administration centrale se place au-dessus de l'intervention des autorités locales. Et de citer comme exemple de ce phénomène la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

L'exposé des motifs du projet qui est à l'origine de cette loi, rappelle que le décret des 16-24 août 1790 a servi de fondement à la création des services d'incendie créés dans certaines communes, mais relève que ce texte s'est révélé insuffisant pour amener d'autres communes à s'intéresser au problème de la lutte contre l'incendie et "qu'il était impossible d'user de moyens de coercition envers elles, eu égard à la liberté absolue d'appréciation dont elles jouissaient en vertu des termes mêmes par lesquels le décret définissait la mission qu'il leur confiait" (1). La loi du 31 décembre 1963 qui tend à remédier aux défauts du régime antérieur a-t-elle donc fait disparaître cette liberté d'appréciation, caractéristique de l'autonomie des communes dans les matières qui relèvent de l'intérêt local dont elles ont la charge ?

Il convient de relever tout d'abord que, devant la Commission de l'Intérieur de la Chambre, le Ministre de l'Intérieur, défendant l'article 8 du projet de loi sur la protection civile, a déclaré qu'il avait "voulu respecter l'autonomie communale" et que c'était "la raison pour laquelle il a été renoncé à la création d'un service national d'incendie". Il a même ajouté que "la protection civile constitue également un intérêt communal" (2).

.../...

---

(1) Sénat, 1961-1962, doc. n° 338, p. 7 et p. 8.
(2) Chambre, 1962-1963, n° 537/2, p. 7.

En second lieu, l'analyse de la loi du 31 décembre 1963 fait apparaître que sa division en deux chapitres répond à la distinction entre la protection civile, qui est, en principe, une affaire de l'Etat, et les services communaux d'incendie pour lesquels la loi ne confie au Roi que le pouvoir de déterminer "les règles d'organisation générale", le détail des mesures d'organisation continuant à relever des autorités communales. Celles-ci sont, en vertu même de la loi de 1963, habilitées à élaborer un règlement relatif à l'organisation des services communaux d'incendie (en conformité avec un "règlement-type" arrêté par le Roi) et à décider des nominations, des promotions, des suspensions, des révocations. En réalité, l'objet de la loi de 1963, en ce qui concerne les services communaux d'incendie, c'est essentiellement la coordination de ces services avec ceux de la protection civile de l'Etat et le renforcement du contrôle du pouvoir central sur l'organisation générale de ces services et sur la répartition des missions de lutte contre l'incendie entre les diverses communes du pays.

Enfin, l'article 3, 5°, du titre XI du décret des 16-24 août 1790 n'a pas été abrogé, même implicitement. La lutte contre les incendies qui constitue, conformément à ce texte légal, une des attributions de la police communale, continue à relever de la compétence des communes. Leurs pouvoirs en ce domaine ont subi des limitations importantes du fait de la loi du 31 décembre 1963; ils n'ont pas été supprimés.

.../...

Il faut en conclure que la lutte contre l'incendie est demeurée, malgré la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, une matière d'intérêt communal.

Dès lors, une association constituée par deux ou plusieurs communes afin d'organiser et de gérer en commun un service d'incendie est une association qui est visée par l'article 108, alinéa 4, de la Constitution comme par la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique.

\+

\+ \+

Le projet tend, ainsi qu'il a été indiqué, à permettre la création d'associations de communes ayant un but bien déterminé. Il réserve l'initiative de pareille création aux communes qui ont été désignées comme centres de groupe régional. Ces communes ne peuvent s'associer qu'avec d'autres communes de leur groupe. Il détermine donc certaines "conditions", au sens de l'article 108, alinéa 4, de la Constitution, auxquelles les communes peuvent s'associer. En vertu de l'article 108, alinéa 4, de la Constitution, c'est à la loi qu'il appartient de fixer de telles conditions. On pourrait se demander si la loi peut habiliter le Roi à prendre pareille disposition à sa place. A cet égard, le Conseil d'Etat estime pouvoir se borner à

.../...

observer que la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique a été modifiée dans plusieurs de ses dispositions par l'arrêté royal n° 279 du 31 mars 1936 pris en vertu de la loi du 31 juillet 1934 prorogée et complétée par celles des 7 décembre 1934, 15 et 30 mars 1935, attribuant certains pouvoirs au Roi en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques.

La loi communale elle-même, qui traite une matière qui relève de la compétence propre du législateur en vertu de l'article 108, alinéa 1er, de la Constitution, a été modifiée à plusieurs reprises par des arrêtés pris par le Roi sur base d'habilitations spéciales.

Dès lors, on ne saurait considérer qu'il serait contraire à la Constitution que le Roi ait été habilité à prendre les dispositions contenues dans le projet.

\+

\+ \+

L'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi est présenté, dans le rapport au Roi, comme dans le préambule du projet, comme permettant au Roi de prendre les mesures contenues dans le projet.

.../...

On retiendra dans cette disposition légale, l'attribution au Roi, du pouvoir à l'égard des communes, "de permettre l'exécution de leurs programmes d'assainissement entre autres par une adaptation des dispositions légales en ce qui concerne le statut du personnel".

Le rapport au Roi qui accompagne le projet expose comment les dispositions de celui-ci et, en particulier, la création d'une intercommunale, pourront réduire certaines charges des communes centres de groupe régional et, par conséquent, constituer un élément de l'exécution de leur programme d'assainissement. Plus particulièrement, l'article 1er du projet, qui modifie la loi du 31 décembre 1963 en prévoyant la formation d'associations intercommunales d'incendie, n'autorise la création de ces institutions nouvelles que "dans le cadre d'un plan d'assainissement".

Certes, l'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983 n'habilite le Roi à prendre des mesures permettant l'exécution des programmes d'assainissement des communes et d'autres personnes publiques que dans certaines limites et la loi précise "entre autres par une adaptation des dispositions légales en ce qui concerne le statut du personnel". Mais les mots "entre autres" signifient évidemment que l'adaptation du statut du personnel n'est pas le seul procédé auquel le Roi puisse recourir. Au surplus, selon le rapport au Roi, la création des intercommunales d'incendie pourra réduire les charges financières de la commune ou des communes associées "notamment par une adaptation des dispositions organiques régissant les statuts du personnel". Il est vrai que la création de l'intercommunale fera passer le personnel du service d'incendie de

la commune centre de groupe régional, du moins pour partie, dans le personnel de l'association et que, par conséquent, ce ne sera pas le statut du personnel de la commune dont les finances doivent être assainies, qui sera adapté, mais ce sera le statut du personnel de l'association intercommunale qui devra être créé. Il n'empêche qu'il s'agit d'un personnel qui est actuellement celui de la commune et dont le statut pourra se voir modifié, en raison même du transfert.

On relèvera, par ailleurs, qu'au cours de la discussion de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, un membre de la Commission spéciale de la Chambre a demandé "à propos de la tutelle sur les C.P.A.S. et des services régionaux d'incendie", "si le Gouvernement envisage de régler par arrêtés de pouvoirs spéciaux, de donner aux communes d'une certaine région, compétences dans la gestion des hôpitaux et des services régionaux d'incendie". Le Ministre a répondu que "des dispositions financières peuvent être prises dans ce sens sur base du 4° car il est illogique que ceux qui n'ont rien à voir dans la gestion aient à payer des factures". Il a précisé, en réponse à une autre question, qu'il n'avait pas l'intention de modifier le mode de gestion de ces services, "mais qu'une modification est toutefois possible dans le cadre de l'article 1, 4°". Cet

.../...

échange de vues entre un membre de la Commission spéciale de la Chambre et le Ministre de l'Intérieur (1) montre que le législateur a considéré que l'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983 habilitait le Roi à permettre de changer le mode de gestion des services d'incendie, par conséquent à substituer à la gestion sous forme de service communal, la gestion par une association intercommunale et d'assurer ainsi une participation à la gestion de ce service au profit des communes qui, antérieurement, devaient, en vertu de l'article 10, alinéa 4, de la loi du 31 décembre 1963, "avoir recours au service d'incendie de la commune constituant le centre de (ce) groupe" et payer "une redevance forfaitaire annuelle".

Il y a lieu de conclure que le Roi trouve dans l'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983 le pouvoir de prendre des mesures tendant à régler la création d'associations intercommunales d'incendie, comme le prévoit le projet.

.../...

---

(1) Chambre, 1982-1983, doc. n° 643 22, p. 177.

EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

En elle-même, la mention de l'insertion d'un article 10bis n'est pas de nature à éclairer sur le contenu de l'arrêté en projet. L'intitulé pourrait être rédigé plus simplement comme suit :

"Arrêté royal n° modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile".

PREAMBULE.

L'alinéa 1er serait plus clairement rédigé comme suit :

"Vu la loi ..., notamment l'article 1er, 4°, et l'article 2, § 2;".

La loi du 1er mars 1922 n'étant pas modifiée par l'arrêté en projet et ne constituant pas le fondement légal de celui-ci, ne doit pas être visée au préambule.

L'alinéa 4 du préambule doit être omis.

DISPOSITIF.

Article 1er.

La phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

.../...

"Article 1er.-

Un article 10bis, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile :

"Article 10bis. § 1er...".

+

Au paragraphe 1er de l'article en projet, l'expression "dans le cadre d'un plan d'assainissement" vise non seulement le plan d'assainissement au sens de l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 créant un Fonds d'aide au redressement financier des communes, mais aussi tout programme d'assainissement élaboré par une commune en vue de satisfaire aux dispositions de l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes.

Cette précision devrait être donnée dans un alinéa qui définirait les mots "plan d'assainissement" au sens de l'arrêté en projet.

+

Le paragraphe 2 pourrait commencer par la phrase suivante :

"§ 2. Si une association intercommunale d'incendie est constitué, les organes de cette association exercent ...".

.../...

La même observation vaut pour les paragraphes 3 et 4.

+

Selon les termes de la première phrase du paragraphe 3 de l'article en projet, le Roi réglera les modalités de transfert à l'intercommunale du personnel jugé nécessaire par elle pour assurer les missions qui lui sont dévolues. L'habilitation ainsi donnée au Roi excède le pouvoir réglementaire que la Constitution Lui attribue. Il s'agit, par exemple, de la détermination du régime de pension et de la détermination des droits et obligations des agents engagés par contrat. De telles questions ne peuvent être réglées que par une loi ou en vertu d'une habilitation spéciale donnée par la loi.

Il serait donc nécessaire que l'arrêté en projet détermine lui-même les modalités essentielles qui présideront au tranfert du personnel concerné.

+

La deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article en projet dispose :

> "Les organes compétents de l'intercommunale déterminent le cadre du personnel qui est soumis à l'approbation du gouverneur de la province".

.../...

L'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi du 8 août 1980 attribue notamment aux Régions "le contrôle" des associations de communes et "l'application des lois organiques" relatives aux associations de communes. Il ressort indiscutablement des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que le législateur national est demeuré compétent pour fixer les règles organiques du régime des associations des communes.

Bien que l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale attribue sans restriction le contrôle des associations de communes aux Régions, le législateur n'a pu le faire que dans la mesure autorisée par l'article 108, alinéa 3, de la Constitution.

Dans son avis sur le projet de loi relative aux intercommunales, le Conseil d'Etat a exposé que la disposition de la loi spéciale doit s'interpréter comme conférant aux Régions la compétence d'organiser et d'exercer la tutelle, le législateur national ne conservant que le pouvoir d'en définir les principes (énumération des actes soumis à tutelle - procédés de tutelle) (1).

Il résulte de ce qui vient d'être exposé que le Roi ne peut confier au Gouverneur l'exercice de la tutelle sur les actes de l'intercommunale déterminant le cadre de son personnel.

.../...

---

(1) Avis du Conseil d'Etat, Sénat, 1982-1983, doc. n° 529/1, pp. 17 et suiv.

Le texte suivant est proposé :

"Les organes compétents de l'intercommunale déterminent le cadre du personnel. Ces décisions sont soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle".

Article 2.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle il est dérogé au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés.

OBSERVATION FINALE.

Le texte néerlandais du projet devrait être revu en son entier.

DOEL VAN HET ONTWERP.

Artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming bepaalt :

"De gemeenten van iedere provincie worden voor de algemene organisatie van de brandweerdiensten in gewestelijke groepen ingedeeld. De provinciegouverneur bepaalt de samenstelling van die groepen en wijst in iedere groep de gemeente aan die er het centrum van vormt, na raadpleging van de belanghebbende gemeenteraden.

Die gemeente is er wegens haar aanwijzing toe gehouden over een brandweerdienst met het nodige personeel en materieel te beschikken.

Een gewestelijke groep kan worden gevormd uit gemeenten van verschillende provincies. De betrokken gouverneurs bepalen in gemeen overleg de samenstelling van de groep en wijzen de gemeente aan die er het centrum van vormt; wordt geen overeenstemming bereikt, dan neemt de Minister, tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, de beslissing op verzoek van een van die gouverneurs.

De overige gemeenten van de gewestelijke groep zijn ertoe gehouden hetzij een brandweerdienst, die over het nodige personeel en materieel beschikt, te behouden, hetzij beroep te doen op de brandweerdienst van de gemeente die het centrum van die groep vormt mits betaling van een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage die door de provinciegouverneur wordt vastgesteld overeenkomstig de normen bepaald door de Minister, tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, en na raadpleging van de belanghebbende gemeenteraden.

De maatregelen welke dienen getroffen te worden voor het optreden van de brandweerdienst van laatstgenoemde gemeente worden bepaald in een algemeen reglement vastgesteld door de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren. Zij mogen aangevuld worden door de provinciegouverneur indien de plaatselijke omstandigheden zulks vergen, en op verzoek van de belanghebbende gemeenteraden.

De bij de inwerkingtreding van deze wet lopende overeenkomsten houden op uitwerking te hebben op een door de Koning vastgestelde datum".

.../...

Het ontworpen besluit beoogt in de wet van 31 december 1963 een artikel 10bis in te voegen dat het de gemeenten die krachtens artikel 10 tot centrum van een gewestelijke groep zijn aangewezen mogelijk moet maken zich met andere gemeenten uit hun gewestelijke groep te verstaan om een "intercommunale vereniging voor brandweer" op te richten. Die vereniging zou dan tot taak hebben de bevoegdheden uit te oefenen die door de wet op de civiele bescherming aan de gemeentelijke overheid zijn verleend, inzonderheid die welke zijn verleend aan de overheid van de gemeente die tot centrum van een gewestelijke groep is aangewezen.

Om de juiste draagwijdte van het ontwerp te kunnen beoordelen, is een onderzoek vereist naar de juiste juridische aard van de intercommunale verenigingen voor brandweer tot de oprichting waarvan het ontwerp machtiging beoogt te verlenen.

Titel XI, artikel 3, 5°, van het decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke organisatie bepaalt : "De volgende zaken van politie worden aan de waakzaamheid en het gezag van het gemeentebestuur toevertrouwd : ... het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, ... te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden". Daaruit volgt dat "de brandweer" (term uit de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, artikel 4, § 2, 10°) geacht wordt tot de bevoegdheid van de gemeenten te behoren omdat het gaat om een aangelegenheid van gemeentelijk belang.

.../...

De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming heeft echter niet alleen de verplichtingen van de gemeenten inzake organisatie van de brandweerdiensten nader bepaald maar heeft aan de overheden van het centrale gezag, met name aan de Koning, aan de Minister tot wiens bevoegdheid de binnenlandse zaken behoren en aan de provinciegouverneur, diverse bevoegdheden van verordenende aard toegekend ter zake van "de algemene organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten", de inspectie ervan, de indeling van de gemeenten in gewestelijke groepen, de aanwijzing van de gemeenten die er het centrum van vormen, de normen in verband met het bepalen van de bijdragen die verschuldigd zijn door de gemeenten die een beroep doen op de brandweerdienst van een gemeente die het centrum van de gewestelijke groep vormt, de geschiktheids- en bekwaamheidsmaatstaven en de vereisten inzake benoeming en bevordering van de officieren van de gemeentelijke brandweerdiensten.

Die bemoeienis van de wetgever met de brandbestrijding doet de vraag rijzen of die aangelegenheid van gemeentelijk belang is gebleven, dan wel of zij voortaan niet tot de bevoegdheid van de centrale overheid behoort en de gemeentelijke overheid nog slechts tot taak heeft de algemene wetten en verordeningen uit te voeren, niet meer in het kader van een administratieve decentralisatie, maar volgens het procédé van de territoriale deconcentratie.

Professor A. MAST (1) attendeert erop dat talrijke aangelegenheden die vroeger als gemeentelijke belangen werden beschouwd, thans tot de bevoegdheidssfeer van het centraal rijksbestuur behoren. Hij voegt eraan toe dat de wetgeving zich sedert 1831 zo ontwikkeld heeft dat in di-

.../...

---

(1) Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 8ste uitgave, 1981, nr 314, blz. 331, en noot 19.

verse materies de beslissing van het centraal rijksbestuur boven de bemoeiing van de plaatselijke overheden is komen te staan. Als voorbeeld van dat verschijnsel haalt hij de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming aan.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp waaruit die wet is ontstaan, wordt erop gewezen dat het decreet van 16-24 augustus 1790 ten grondslag ligt aan de oprichting van brandweerdiensten in een aantal gemeenten, maar wordt opgemerkt dat die tekst ontoereikend is gebleken om andere gemeenten ertoe te bewegen zich voor het probleem van de brandbestrijding te interesseren en dat "het onmogelijk was tegen hen dwangmiddelen aan te wenden, ten aanzien van hun volledige vrijheid van beoordeling, welke zij genoten krachtens de termen zelf waarmede hogergenoemd decreet de hun opgedragen taak omschreef" (1). Heeft de wet van 31 december 1963, die de tekortkomingen van de vorige regeling wil verhelpen, dan een einde gemaakt aan deze vrijheid van beoordeling, die kenmerkend is voor de gemeentelijke autonomie in aangelegenheden die behoren tot het plaatselijke belang waarvoor de gemeenten de zorg hebben ?

Allereerst zij erop gewezen dat de Minister van Binnenlandse Zaken, toen hij artikel 8 van het ontwerp van wet betreffende de civiele bescherming voor de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer verdedigde, heeft verklaard dat "hij de gemeentelijke autonomie heeft willen eerbiedigen" en dat "daarom werd afgezien van de oprichting van een nationale dienst voor de brandweer". Hij heeft er zelfs aan toegevoegd dat "de civiele bescherming ook een gemeentelijk belang uitmaakt" (2).

.../...

---

(1) Senaat, 1961-1962, Gedr. St., nr 338, blz. 7 en 8.
(2) Kamer, 1962-1963, nr 537/2, blz. 7.

In de tweede plaats blijkt uit het onderzoek van de wet van 31 december 1963 dat de indeling ervan in twee hoofdstukken beantwoordt aan het onderscheid tussen de civiele bescherming die in beginsel een zaak van de Staat is en de gemeentelijke brandweerdiensten ten aanzien waarvan de wet aan de Koning slechts de bevoegdheid voor het bepalen van "de regelen in verband met de algemene organisatie" verleent, terwijl de gemeentelijke overheid verder bevoegd blijft voor de nadere uitwerking van de organisatiemaatregelen. De gemeentelijke overheid is krachtens de wet van 1963 zelf bevoegd voor het opmaken (conform een door de Koning vastgesteld modelreglement) van een gemeentereglement betreffende de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten alsook voor het beslissen over benoeming, bevordering, schorsing en afzetting. In werkelijkheid beoogt de wet van 1963 ten aanzien van de gemeentelijke brandweerdiensten hoofdzakelijk de coördinatie van die diensten met de diensten van de civiele bescherming van het Rijk en de versterking van de controle van het centrale gezag op de algemene organisatie van die diensten en op de verdeling van de taken inzake brandbestrijding over de verschillende gemeenten van het land.

Ten slotte is artikel 3, 5°, van titel XI van het decreet van 16-24 augustus 1790 niet opgeheven, zelfs niet impliciet. Brandbestrijding, een aangelegenheid die volgens die wettekst een van de bevoegdheden van de gemeentelijke politie is, blijft tot het gebied van de gemeenten behoren. Hun bevoegdheid in dezen is als gevolg van de wet van 31 december 1963 wel erg beknot maar teniet gedaan is ze niet.

De conclusie is dat brandbestrijding in weerwil van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming een aangelegenheid van gemeentelijk belang is gebleven.

.../...

Vandaar dat een vereniging die door twee of meer gemeenten met het oog op het gemeenschappelijk organiseren en beheren van een brandweerdienst wordt opgericht, een vereniging is als bedoeld in artikel 108, vierde lid, van de Grondwet en in de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen.

\+

\+ \+

Zoals er reeds op gewezen is, beoogt het ontwerp het mogelijk te maken verenigingen van gemeenten met een welbepaald doel op te richten. Het initiatief tot een zodanige oprichting laat het uitsluitend aan de gemeenten die als centrum van een gewestelijke groep zijn aangewezen. Die gemeenten mogen slechts met andere gemeenten van hun groep samengaan. Het ontwerp stelt dus een aantal voorwaarden, in de zin van artikel 108, vierde lid, van de Grondwet, waaronder de gemeenten zich mogen verenigen. Krachtens artikel 108, vierde lid, van de Grondwet worden dergelijke voorwaarden door de wet bepaald. Men kan zich afvragen of de wetgever de Koning kan machtigen om een dergelijke bepaling in zijn plaats vast te stellen. In dat opzicht meent de Raad van State te kunnen volstaan met de opmerking dat verscheidene bepalingen van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen zijn gewijzigd bij het koninklijk besluit nr 279 van 31 maart 1936 dat is vastgesteld krachtens de wet van 31 juli 1934, verlengd en aangevuld door deze van 7 december 1934, 15 en 30 maart 1935, waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op het economisch en financieel herstel en de vermindering van de openbare lasten.

De gemeentewet zelf, die een aangelegenheid regelt welke krachtens artikel 108, eerste lid, van de Grondwet tot de eigen bevoegdheid van de wetgever behoort, is herhaaldelijk gewijzigd door besluiten die de Koning op grond van bijzondere machtigingen heeft uitgevaardigd.

Derhalve kan het niet in strijd met de Grondwet worden geacht dat de Koning gemachtigd is om de in het ontwerp vervatte bepalingen vast te stellen.

\+

\+ \+

Artikel 1, 4°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning wordt in het verslag aan de Koning, evenals in de aanhef van het ontwerp zo voorgesteld dat het de Koning machtigt de in het ontwerp vervatte maatregelen vast te stellen.

Uit die wetsbepaling onthoude men dat zij de Koning, ten aanzien van de gemeenten, de bevoegdheid geeft om "de uitvoering van hun saneringsprogramma's mogelijk te maken, mede door een aanpassing van de wettelijke bepalingen betreffende het statuut van het personeel".

In het bij het ontwerp gevoegde verslag aan de Koning wordt uiteengezet hoe de bepalingen ervan, in het bijzonder de oprichting van een intercommunale vereniging, een aantal lasten van de gemeenten die het centrum van een gewestelijke groep vormen, zullen kunnen verminderen en bijgevolg een schakel in de uitvoering van hun saneringsprogramma zullen kunnen vormen. Bepaaldelijk artikel 1 van het ontwerp, dat de wet van 31 december 1963

wijzigt door te voorzien in de vorming van "intercommunale verenigingen voor brandweer", staat de oprichting van die nieuwe instellingen slechts toe "in het kader van een gezondmakingsplan".

Artikel 1, 4°, van de wet van 6 juli 1983 machtigt de Koning weliswaar alleen binnen bepaalde grenzen tot het nemen van maatregelen die de uitvoering van de saneringsprogramma's van de gemeenten en andere publiekrechtelijke personen mogelijk maken; de wet voegt daaraan toe : "mede door een aanpassing van de wettelijke bepalingen betreffende het statuut van het personeel". Het woord "mede" betekent uiteraard dat aanpassing van het personeelsstatuut niet het enige procédé is dat de Koning ter beschikking staat. Overigens zal volgens het verslag aan de Koning de oprichting van "intercommunale verenigingen voor brandweer" het mogelijk maken de financiële lasten van de gemeente of de aangesloten gemeenten te verminderen "in het bijzonder door de aanpassing van de organieke bepalingen die de statuten van het personeel beheersen". Het is stellig zo dat de oprichting van de intercommunale vereniging tot gevolg zal hebben dat althans een deel van het personeel van de brandweerdienst van de gemeente die het centrum van de gewestelijke groep vormt, overgaat naar het personeel van de vereniging en dat bijgevolg niet het personeelsstatuut van de gemeente wier financies gesaneerd moeten worden, zal worden aangepast, maar wel het personeelsstatuut van de intercommunale vereniging die zal moeten worden opgericht. Dat neemt niet weg dat het om personeel gaat dat thans tot de gemeente behoort en waarvan het statuut, wegens de overdracht zelf, gewijzigd zal kunnen worden.

.../...

Er zij overigens op gewezen dat een lid van de Bijzondere Commissie van de Kamer bij de bespreking van het ontwerp dat de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is geworden, "in verband met het toezicht op de O.C.M.W.'s en op de gewestelijke brandweerdiensten" heeft gevraagd "of de Regering van plan is die materie te regelen door middel van bijzondere-machtenbesluiten en of zij aan de gemeenten van een bepaald gewest bevoegdheden zal verlenen met betrekking tot het beheer van de ziekenhuizen en de gewestelijke brandweerdiensten". De Minister heeft geantwoord dat "op grond van het 4° financiële maatregelen kunnen worden genomen want het gaat niet op dat zij die niet bij het beheer betrokken zijn, de factuur moeten betalen". Als antwoord op een andere vraag heeft hij verduidelijkt dat hij niet van plan was de regeling inzake beheer van die diensten te wijzigen "maar dat een wijziging steeds mogelijk is in het raam van artikel 1, 4°". Die gedachtenwisseling tussen een lid van de Bijzondere Commissie van de Kamer en de Minister van Binnenlandse Zaken (1) toont aan dat artikel 1, 4°, van de wet van 6 juli 1983 volgens de opvatting van de wetgever de Koning machtigde tot het verlenen van toestemming om de wijze van beheer over de brandweerdiensten te veranderen, en bijgevolg het beheer

.../...

---

(1) Kamer, 1982-1983, Gedr. St. nr 643/22, blz. 177.

in de vorm van een gemeentelijke dienst te vervangen door het beheer door een intercommunale vereniging om er aldus toe te komen dat aan het beheer van die dienst zou worden deelgenomen door de gemeenten die, vroeger, krachtens artikel 10, vierde lid, van de wet van 31 december 1963 "(een) beroep (moesten) doen op de brandweerdienst van de gemeente die het centrum van (die) groep vormt" en "een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage" dienden te betalen.

De conclusie is dat de Koning in artikel 1, 4°, van de wet van 6 juli 1983 de bevoegdheid vindt om maatregelen te nemen in verband met de oprichting van intercommunale brandweerverenigingen, zoals het ontwerp daarin voorziet.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

OPSCHRIFT.

De vermelding dat een artikel 10bis wordt ingevoegd, werpt op zichzelf geen licht op de inhoud van het ontwerp-besluit. Het opschrift zou eenvoudiger zijn indien het als volgt werd geredigeerd :

"Koninklijk besluit nr tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming".

AANHEF.

Het eerste lid zou duidelijker zijn indien het als volgt werd gesteld :

"Gelet op de wet ..., inzonderheid op artikel 1, 4° en artikel 2, § 2;".

Daar de wet van 1 maart 1922 door het ontworpen besluit niet wordt gewijzigd en er de rechtsgrond niet van vormt, moet er in de aanhef niet naar worden verwezen.

Het vierde lid van de aanhef behoort te vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

De inleidende volzin zou als volgt geredigeerd moeten worden :

.../...

"Artikel 1.-

Een artikel 10bis, luidend als volgt, wordt ingevoegd in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming :

"Artikel 10bis. § 1...".

+

In paragraaf 1 van het ontworpen artikel heeft de uitdrukking "in het kader van een gezondmakingsplan" niet alleen betrekking op het saneringsplan in de zin van het koninklijk besluit nr 208 van 23 september 1983 tot oprichting van een Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten, maar ook op ieder saneringsprogramma dat een gemeente opstelt ter voldoening aan de bepalingen van het koninklijk besluit nr 110 van 13 december 1982 waarbij het begrotingsevenwicht wordt opgelegd aan de provincies, aan de gemeenten en aan de agglomeraties en federaties van gemeenten.

Die verduidelijking zou moeten worden verstrekt in een apart lid, dat de woorden "gezondmakingsplan" in de zin van het ontworpen besluit definieert.

+

Paragraaf 2 zou beter als volgt beginnen :

"§ 2. Indien een intercommunale brandweervereniging wordt opgericht, oefenen de organen van die vereniging ...".

Een soortgelijke opmering geldt voor het begin van de paragrafen 3 en 4.

+

Volgens de eerste volzin van paragraaf 3 van het ontworpen artikel regelt de Koning de wijze waarop het personeel dat de intercommunale vereniging nodig acht voor de uitvoering

.../...

van de haar toegewezen opdrachten, aan die vereniging wordt overgedragen. De machtiging die op die manier aan de Koning wordt gegeven, reikt verder dan de verordeningsmacht die de Grondwet Hem toekent. Het gaat, bijvoorbeeld, om het vaststellen van de pensioenregeling en het bepalen van de rechten en plichten van personeelsleden die bij overeenkomst in dienst zijn genomen.

Zulke zaken kunnen slechts bij een wet of krachtens een door de wet gegeven bijzondere machtiging worden geregeld.

Het zou dus noodzakelijk zijn dat het ontwerp zelf de essentiële voorwaarden voor de overdracht van het betrokken personeel bepaalt.

+

De tweede volzin van paragraaf 3 van het ontworpen artikel bepaalt :

> "De bevoegde organen van de intercommunale bepalen het personeelskader dat aan de goedkeuring van de provinciegouverneur voorgelegd wordt".

Artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de wet van 8 augustus 1980 kent aan de Gewesten onder meer "de controle" op de verenigingen van gemeenten en "de toepassing van de organieke wetten" betreffende die verenigingen van gemeenten toe. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt ontegenzeglijk dat de nationale wetgever bevoegd is gebleven voor het bepalen van de organieke voorschriften inzake de vernigingen van gemeenten.

Hoewel artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet de controle op de verenigingen van gemeenten zonder enige beperking aan de Gewesten toekent, heeft de wetgever dat slechts kunnen doen inzoverre artikel 108, derde lid, van de Grondwet zulks veroorlooft.

De Raad van State heeft in zijn advies over het ontwerp van wet "betreffende de intercommunales" opgemerkt dat de bepaling van de bijzondere wet in dier voege moet worden uitgelegd dat zij de Gewesten bevoegd maakt voor de organisatie en de uitoefening van het toezicht en dat de nationale wetgever nog slechts bevoegd is om er de beginselen van te bepalen (opsomming van de handelingen die aan toezicht zijn onderworpen, wijzen van toezicht) (1).

Uit hetgeen zoëven is uiteengezet, blijkt dat de Koning de uitoefening van het toezicht op die handelingen van de intercommunale vereniging die haar personeelsformatie bepalen, aan de gouverneur niet vermag toe te vertrouwen.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"De bevoegde organen van de intercommunale vereniging bepalen de personeelsformatie. Die beslissingen worden aan de toezichthoudende overheid ter goedkeuring voorgelegd".

Artikel 2.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom wordt afgeweken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van besluiten.

.../...

---

(1) Advies van de Raad van State, Senaat, 1982-1983, Gedr. St. nr 529/1, blz. 17 en volgende.

SLOTOPMERKING.

De Nederlandse tekst van het ontwerp zou in zijn geheel moeten worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : P. KNAEPEN, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
J-J. STRYCKMANS, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier,

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par Mme. M-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M-L. THOMAS, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. KNAEPEN.