

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Sécurité, le 29 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile", a donné le 7 octobre 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 juli 1998 door de Staatssecretaris voor Veiligheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming", heeft op 7 oktober 1998 het volgende advies gegeven :

Le projet de loi soumis au Conseil d'Etat entend modifier la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

Il appelle deux types d'observations, les unes relatives à sa formulation, les autres relatives à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions.

I. L'objectif du présent projet de loi, tel qu'il est énoncé au début de l'article 10bis, est de "faciliter la coordination des secours" en cas d'incendie.

Une telle coordination pourrait se réaliser, au moins dans une première étape, sur une base volontaire (1). Les communes seraient incluses dans une zone si elles en prennent l'initiative ou si elles marquent leur accord à une telle opération. "La politique de coordination des secours au sein d'une zone" ferait, en outre, l'objet d'une "charte" (2).

L'intervention du Ministre de l'Intérieur est, pour sa part, prévue à deux reprises. Il lui revient de créer les "zones" et d'approuver les "chartes". Dans une étape

-
- (1) Selon l'exposé des motifs "l'objectif, dans une première phase, serait de travailler sur base d'une adhésion volontaire à la zone par les autorités compétentes". Y aurait-il une seconde phase, dans laquelle cette adhésion pourrait être obligatoire ? Le projet n'en dit mot.
- (2) Cette notion est inconnue en droit public et doit être évitée.

.../...

ultérieure, il pourrait également lui revenir d'adopter des mesures plus contraignantes à l'égard des communes dont il se préoccupe de coordonner les interventions.

Les moyens envisagés par l'auteur du projet pour atteindre cet objectif sont exprimés de manière particulièrement confuse et suscitent de nombreuses questions.

L'intention du législateur est-elle d'encourager, par exemple, par l'apport de moyens humains, financiers ou matériels, la coordination des services de secours, ou d'organiser de manière structurelle, une réelle collaboration entre les collectivités locales qui sont investies de cette fonction ?

La coordination se fera-t-elle sur une base purement volontaire ou peut-elle prendre, à plus longue échéance, des formes plus contraignantes ?

L'objectif est-il de favoriser ou d'imposer la création d'associations de pouvoirs publics qui pourraient prendre, par exemple, la forme d'intercommunales ?

Les zones que l'auteur du projet envisage de créer doivent-elles être comprises dans une acception purement géographique ou doivent-elles recevoir un sens plus organique, auquel cas il y aurait lieu d'indiquer les autorités qui seraient investies de la mission coordinatrice ?

Y a-t-il une différence entre les groupes régionaux prévus à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 et les zones qui sont envisagées par le présent projet ?

.../...

La superposition des zones et des groupes risque d'entraîner des difficultés majeures pour la mise en oeuvre des tâches de lutte contre l'incendie. Dans la loi en projet, aucun lien ne semble établi entre les "groupes" et les "zones" précités. Une commune pourra donc, en principe, relever d'une zone qui s'étend sur plusieurs groupes. Au regard de la volonté formulée de "faciliter la coordination des secours", la question se pose de savoir si la situation projetée correspond bien à la volonté des auteurs du texte en projet.

II. L'article 162, alinéa 4, de la Constitution dispose :

"En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels (...) plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer (...).".

L'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles énonce :

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution (actuellement l'article 39) sont :

(...)

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° Les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi;

(...).".

.../...

Selon la Cour d'arbitrage, cet article 6, § 1er, VIII, 1°, doit être lu à la lumière des dispositions constitutionnelles précitées, qui accordent aux communes un droit d'initiative en vue de s'associer dans le but de gérer en commun des matières relevant de l'intérêt communal. Il appartient au législateur régional de réglementer les conditions et les modalités de cette collaboration (1).

Les mots "à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi" ont été justifiés comme suit lors des travaux préparatoires :

"... La tutelle en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi, a été exclue de la compétence régionale des intercommunales. Cette exception s'avère nécessaire étant donné que la faculté d'organiser, par une loi une tutelle spécifique pour des compétences fédérales, vaut uniquement à l'égard des provinces, des communes et des agglomérations et fédérations de communes, mais non à l'égard des intercommunales."

Il résulte donc de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que les règles d'organisation d'une association de communes en matière de services d'incendie, autres que celles organisant la tutelle, relèvent de la compétence des régions.

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n 58/95, Moniteur belge, 31 août 1995.

Par ailleurs, l'alinéa 2 de l'article 10bis en projet est à première vue incompréhensible. Dès lors que les "zones" sont créées en vue de faciliter la coordination des services d'incendie, à quoi peut-il bien servir de créer une zone étendue au territoire protégé par un seul service d'incendie ?

Selon les explications de la fonctionnaire déléguée, l'intention serait d'attribuer des subsides de manière préférentielle aux services d'incendie des communes qui se seraient constituées en zone. Cette explication permet, en effet, de comprendre pourquoi il est nécessaire de fixer un cadre légal aux conventions de coordination et de permettre à certains services d'incendie de constituer une "zone" à eux tout seuls.

Dans ce cas, il y a lieu de prévoir des subsides dans le texte en projet.

En conclusion, le projet doit être revu pour mieux traduire les intentions de l'auteur du projet dans le respect des dispositions précitées de la Constitution et de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

A cette occasion, le texte néerlandais du projet doit lui aussi être revu et rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt ertoe de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming te wijzigen.

Er behoren twee soorten opmerkingen over te worden gemaakt, die betrekking hebben op de formulering ervan enerzijds en op de verdeling van de bevoegdheid tussen de federale Staat en de gewesten anderzijds.

I. Zoals aangegeven is in het begin van artikel 10bis, strekt het onderhavige wetsontwerp ertoe "de coördinatie van de hulpverlening te vergemakkelijken".

Zulk een coördinatie zou, op zijn minst in een eerste fase, vrijwillig kunnen plaatsvinden (2) . De gemeenten zouden in een zone opgenomen worden indien ze hiertoe het initiatief nemen of met zulk een operatie instemmen. "Het beleid inzake de coördinatie van de hulpverlening in een zone" zou bovendien bepaald worden in een "charter" (3).

(2) Volgens de memorie van toelichting "(is het) de bedoeling in een eerste fase te werken op basis van een vrijwillige toetreding door de bevoegde overheden tot de zone". Zou er een tweede fase zijn waarin die toetreding misschien verplicht zou zijn ? Hierover wordt in het ontwerp met geen woord gerept.

(3) Die notie is onbekend in het publiek recht en behoort te worden vermeden.

Het optreden van de Minister van Binnenlandse Zaken is vastgelegd in twee fasen. Het is een aangelegenheid van hem om de "zones" te creëren en de "charters" goed te keuren. In een latere fase zou hij eveneens gerechtigd kunnen zijn stringentere maatregelen te nemen voor de gemeenten, waarvan hij de acties coördineert.

De door de steller van het ontwerp overwogen maatregelen om dat oogmerk te bereiken, zijn zeer onduidelijk weergegeven en doen talrijke vragen rijzen.

Is het de bedoeling van de wetgever om bijvoorbeeld door de inbreng van menselijke, financiële of materiële middelen de coördinatie van de hulpverleningsdiensten aan te moedigen, dan wel om een reële structurele samenwerking tot stand te brengen tussen de plaatselijke overheden die met die taak belast zijn ?

Zal de coördinatie zuiver vrijwillig plaatsvinden of mag ze op langere termijn dwingender vormen aannemen ?

Gaat het erom de oprichting van verenigingen van overheden, die bijvoorbeeld de vorm van intercommunales zouden kunnen aannemen, aan te moedigen dan wel op te leggen ?

Dienen de zones die de steller van het ontwerp beoogt op te richten uit een zuiver geografisch oogpunt of meer uit een oogpunt van organisatie opgevat te worden, in welk geval de overheid zou moeten worden aangewezen die belast is met de coördinerende taak ?

.../...

Bestaat er een verschil tussen de in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 genoemde gewestelijke groepen en de in het onderhavige ontwerp genoemde zones ?

Het elkaar overlappen van zones en groepen zou de uitvoering van taken in het kader van brandbestrijding aanzienlijk kunnen bemoeilijken. De ontworpen wet lijkt geen enkel verband te leggen tussen de voormelde "groepen" en "zones". Een gemeente zal dus in principe kunnen behoren tot een zone die zich uitstrekt over verschillende groepen. Vanwege de te kennen gegeven strekking, namelijk "... de coördinatie van de hulpverlening te vergemakkelijken", rijst de vraag of de beoogde situatie wel beantwoordt aan de wil van de stellers van de ontworpen tekst.

II. Artikel 162, vierde lid, van de Grondwet bepaalt :

"Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de voorwaarden waaronder en de wijze waarop verscheidene (...) gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen."

Artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus tot hervorming der instellingen stelt het volgende :

"De aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet (het huidige artikel 39) zijn :

(...)

.../...

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

- 1° De verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding;

(...).".

Volgens het Arbitragehof, moet dat artikel 6, § 1, VIII, 1°, worden gelezen in het licht van de voormelde grondwettelijke bepalingen, die de gemeenten een recht van initiatief toekennen om zich te verenigen met het oog op de gezamenlijke behartiging van aangelegenheden van gemeentelijk belang. Het komt de gewestelijke wetgever toe de voorwaarden en de wijze van die samenwerking te regelen (4).

De woorden "met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding" zijn tijdens de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

"Anderzijds werd het door de wet georganiseerde toezicht inzake brandbestrijding van de gewestelijke bevoegdheid voor intercommunales uitgezonderd. Deze uitzondering is nodig omdat de mogelijkheid om voor federale bevoegdheden bij de wet een specifiek toezicht te organiseren in artikel 7, b) van de bijzondere wet enkel voorzien is ten aanzien van de provincies, de gemeenten, en de agglomeraties en federaties van gemeenten, maar niet ten aanzien van de intercommunales."

(4) Arbitragehof, arrest nr. 58/95, Belgisch Staatsblad, 31 augustus 1995.

Uit artikel 162, vierde lid, van de Grondwet en artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen volgt dus dat de regels betreffende de organisatie van een vereniging van gemeenten inzake brandweerdiensten, met uitzondering van de regels inzake het toezicht, onder de bevoegdheid van de gewesten vallen.

Overigens is het tweede lid van het ontworpen artikel 10bis op het eerste gezicht onbegrijpelijk. Doordat de "zones" gecreëerd worden om de coördinatie van de brandweerdiensten te vergemakkelijken, rijst de vraag waartoe het creëren van een zone kan dienen die zich uitstrekt tot het grondgebied dat door een enkele brandweerdienst beschermd wordt ?

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar zou het de bedoeling zijn om bij voorkeur toelagen toe te kennen aan de brandweerdiensten van gemeenten die zich in een zone zouden hebben verenigd. Dit verklaart inderdaad waarom het noodzakelijk is een wettelijk kader vast te leggen voor coördinatie-overeenkomsten en bepaalde brandweerdiensten toe te staan op zich een "zone" te vormen.

In dat geval moet de ontworpen tekst in toelagen voorzien.

Het slot is dan ook dat het ontwerp herzien moet worden om de bedoelingen van de steller ervan beter weer te geven, met inachtneming van de voormelde bepalingen van de Grondwet en van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

.../...

Bij die gelegenheid moet ook de Nederlandse tekst van het ontwerp herzien worden. Zo behoort het indieningsbesluit op de gebruikelijke manier gesteld te worden en dienen bijvoorbeeld niet-correcte of niet-gebruikelijke uitdrukkingen, als : "in zijn bevoegdheden heeft", "met het akkoord van" te worden vermeden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J. KIRKPATRICK,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée par M. C. AMELYNCK,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
door de H. C. AMELYNCK, adjunct-
referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS