

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.577/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 13 juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "portant des dispositions diverses (Titre III - Intérieur)", a donné le 17 juin 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door redenen van algemeen belang, de financiële belangen van de gemeenten en van de Staat en de nood om rechtszekerheid te scheppen in deze materie zou ik U dank weten mocht het advies worden verstrekt binnen de termijn bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten.

Voorts wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door het feit dat de reglementering betreffende de verdeling van de kosten van de brandweerdiensten dringend moet verduidelijkt worden met het oog op de rechtszekerheid . Het budget van de Staat kan niet het risico lopen de gemeenten naar de rechtbank te zien gaan als gevolg van een uitspraak van de Raad van State in een bij haar aanhangig gemaakte betwisting.

Het gevaar bestaat immers dat heel het systeem van financiering van de brandweerdiensten ernstige schade toegebracht wordt. Het in vraag stellen van dit systeem zou enorme gevolgen hebben op de financiering van de brandweerdiensten, aangezien er een reëel risico bestaat dat sommige gemeenten omvangrijke sommen zouden moeten terugbetalen, rekening houdend met de verjaringstermijn. Momenteel bereiden de gemeenten hun budget voor 2006 voor, dat klaar moet zijn begin september. De gemeenten moeten in staat zijn om hun uitgaven te budgetteren en mogen dus niet blootgesteld worden aan de juridische onzekerheid die zou ontstaan wanneer vorderingen voor de rechtbank zouden ingeleid worden.

De afloop van de hangende rechtzaken is nog onzeker en de dringendheid noopt de wetgever ertoe het bestaande systeem te bevestigen voor het verleden, zonder evenwel in te grijpen in de lopende zaken, en de coherentie te verzekeren naar de toekomst. Dit om heel het financieringssysteem van de brandweerdiensten en dus de financiële stabiliteit van de gemeenten en van de Staat en het algemeen belang van ernstige schade te vrijwaren."

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

.../...

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Articles X et Y ¹

1. Les articles en projet apportent des modifications fondamentales aux règles actuellement en vigueur en matière de participation des communes aux frais de fonctionnement des services d'incendie, afin d'éviter une mise en cause devant la section d'administration du Conseil d'État et les juridictions de l'ordre judiciaire du système de financement des services d'incendie établi par l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977 déterminant les normes de fixation de la redevance forfaitaire et annuelle prévue à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

En vertu de l'article 10, alinéas 4 et 5, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, les gouverneurs de province fixent, conformément aux normes déterminées par l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, précité, le montant de la redevance forfaitaire et annuelle des communes qui ont recours au service d'incendie de la commune-centre d'un groupe régional (alinéa 5) ainsi que la quote-part de la commune-centre du groupe régional (alinéa 4).

⁽¹⁾ Dans l'article Y, 2°, il convient de remplacer les mots "L'article X, 3°," par les mots "L'article X, 3° et 4°,".

Or, une exception d'illégalité contre cet arrêté ministériel est régulièrement invoquée devant la section d'administration du Conseil d'État et les juridictions de l'ordre judiciaire sur la base de l'article 159 de la Constitution ². La loi du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses a donné partiellement un fondement légal (avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 1977) à l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, précité, pour habilitier les gouverneurs de province à fixer la quote-part de la commune-centre d'un groupe régional. Néanmoins, de nouveaux contentieux sont nés nonobstant cette intervention législative.

Le 1° de l'article X, en projet, modifie l'alinéa 4 de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, relatif à la quote-part de la commune-centre. Tout en supprimant le pouvoir du ministre de déterminer les normes permettant de fixer la quote-part de la commune-centre, cette disposition n'a pour objet que de reprendre partiellement le contenu de l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, précité, qui énonce notamment :

"Cette quote-part est fixée par le gouverneur de province en fonction des circonstances régionales et locales."

Le 2° de l'article X, en projet, modifie l'alinéa 5 de l'article 10 de la même loi, relatif à la redevance forfaitaire et annuelle des autres communes. Il enlève sans plus au ministre le pouvoir de déterminer les normes qui doivent être appliquées par les gouverneurs de province, pouvoir dont le ministre a fait application dans diverses dispositions de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, précité.

Ce faisant, l'auteur du projet n'apporte pas une sécurité juridique plus grande au système de financement des services d'incendie.

(2) Dans son arrêt n° 126.338 du 12 décembre 2003 (en cause : Ville d'Andenne c/Gouverneur de la Province de Namur), le Conseil d'État a par exemple considéré que l'application de l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, précité, doit être écartée car il ne trouvait pas un fondement juridique suffisant dans l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 (avant la modification apportée par la loi du 15 janvier 1999).

En effet, l'amendement examiné reprenant une partie de l'arrêté ministériel dans la loi du 31 décembre 1963, précitée, comme au 1° de l'article X, en projet, les décisions concernant la fixation de la quote-part prises par les gouverneurs de province avant le 1^{er} janvier 2006 trouveront directement un fondement juridique dans la loi. Par contre, comme le 2° de l'article X, en projet supprime l'habilitation accordée au ministre de l'Intérieur pour fixer les normes à respecter, les décisions concernant la redevance annuelle et forfaitaire prises par les gouverneurs de province avant le 1^{er} janvier 2006 en application des normes déterminées par l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, précité, resteront sujettes à caution car elles étaient fondées sur un arrêté ministériel qui n'aura rétroactivement plus de base légale.

Pour mettre le système de financement des services d'incendie à l'abri de toute contestation pour le passé, il ne suffit donc pas, comme le fait le 2° de l'article X, en projet, d'abroger purement et simplement l'habilitation accordée au ministre de l'Intérieur pour déterminer les normes. Seule une validation par voie législative des dispositions pertinentes de l'arrêté ministériel du 10 octobre 1977, précité, permettrait d'atteindre le but poursuivi.

Le 2° de l'article X, en projet, doit, dès lors, être fondamentalement revu.

2. Selon le 1° de l'article Y, en projet, les modifications apportées à l'article X, 1° et 2°, en projet, produisent leurs effets le 1^{er} janvier 1977, sauf à l'égard des procédures contentieuses engagées avant l'entrée en vigueur de la loi.

Il appartient à l'auteur du projet de pouvoir dûment justifier, au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, notamment en matière de validation législative, la distinction opérée entre, d'une part, les communes qui auront engagé une procédure contentieuse avant l'entrée en vigueur des dispositions en projet et, d'autre part, celles qui ne l'auront pas fait à ce moment alors que l'action en justice n'est pas encore prescrite.

3. Le 3° de l'article X, en projet, habilite le ministre de l'Intérieur à déterminer les normes que doivent appliquer les gouverneurs pour la fixation de la quote-part et de la redevance annuelle et forfaitaire à partir du 1^{er} janvier 2006.

.../...

Dans un souci de cohérence, il serait préférable que comme pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2006, la loi reproduise directement les critères qui serviront à fixer la quote-part de la commune-centre et les redevances des autres communes concernées.

En tout cas, si délégation il y a, celle-ci devrait être accordée au Roi et non plus au ministre. En effet, en vertu de l'article 162, alinéas 1^{er}, et 2, 3°, de la Constitution, il revient au législateur de régler les institutions communales et notamment la décentralisation d'attributions vers les institutions communales. Par ailleurs, la Constitution dans ses articles 37, 105 et 108, ne reconnaît expressément un pouvoir réglementaire qu'au Roi; une délégation de ce pouvoir à un ministre est admissible en raison, notamment, de la responsabilité politique assumée par celui-ci devant la Chambre des représentants, si elle ne porte pas sur le sens même du pouvoir attribué ou reconnu au Roi et qu'elle concerne des aspects accessoires ou secondaires ou encore des mesures d'exécution de principes fixés par le Roi.

Le texte doit par conséquent être revu.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.577/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 juni 2005 door de Vice-Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen (Titel III - Binnenlandse Zaken)", heeft op 17 juni 2005 het volgende advies gegeven :

Luidens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door redenen van algemeen belang, de financiële belangen van de gemeenten en van de Staat en de nood om rechtszekerheid te scheppen in deze materie zou ik U dank weten mocht het advies worden verstrekt binnen de termijn bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten.

Voorts wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door het feit dat de reglementering betreffende de verdeling van de kosten van de brandweerdiensten dringend moet verduidelijkt worden met het oog op de rechtszekerheid . Het budget van de Staat kan niet het risico lopen de gemeenten naar de rechtbank te zien gaan als gevolg van een uitspraak van de Raad van State in een bij haar aanhangig gemaakte betwisting.

Het gevaar bestaat immers dat heel het systeem van financiering van de brandweerdiensten ernstige schade toegebracht wordt. Het in vraag stellen van dit systeem zou enorme gevolgen hebben op de financiering van de brandweerdiensten, aangezien er een reëel risico bestaat dat sommige gemeenten omvangrijke sommen zouden moeten terugbetalen, rekening houdend met de verjaringstermijn. Momenteel bereiden de gemeenten hun budget voor 2006 voor, dat klaar moet zijn begin september. De gemeenten moeten in staat zijn om hun uitgaven te budgetteren en mogen dus niet blootgesteld worden aan de juridische onzekerheid die zou ontstaan wanneer vorderingen voor de rechtbank zouden ingeleid worden.

De afloop van de hangende rechtzaken is nog onzeker en de dringendheid noopt de wetgever ertoe het bestaande systeem te bevestigen voor het verleden, zonder evenwel in te grijpen in de lopende zaken, en de coherentie te verzekeren naar de toekomst. Dit om heel het financieringssysteem van de brandweerdiensten en dus de financiële stabiliteit van de gemeenten en van de Staat en het algemeen belang van ernstige schade te vrijwaren."

*

* *

.../...

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Rechtsgrond

Artikelen X en Y ¹

1. Bij de ontworpen artikelen worden fundamentele wijzigingen aangebracht in de thans geldende bepalingen betreffende de bijdrage van de gemeenten in de werkingskosten van de brandweerdiensten, om te voorkomen dat de regeling voor de financiering van de brandweerdiensten, ingesteld bij het ministerieel besluit van 10 oktober 1977 tot vaststelling van de normen voor het bepalen van de forfaitaire en jaarlijkse bijdrage bedoeld in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, wordt aangevochten bij de afdeling Administratie van de Raad van State en bij de gewone rechtbanken.

Krachtens artikel 10, vierde en vijfde lid, van de voormelde wet van 31 december 1963 stellen de provinciegouverneurs, overeenkomstig de normen bepaald bij het voormelde ministerieel besluit van 10 oktober 1977, het bedrag vast van de forfaitaire en jaarlijkse bijdrage van de gemeenten die een beroep doen op de brandweerdienst van de gemeente die het centrum van een gewestelijke groep vormt (vijfde lid), alsook het aandeel van de gemeente die het centrum van de gewestelijke groep vormt (vierde lid).

⁽¹⁾ In artikel Y, 2°, moeten de woorden "Artikel X, 3°," vervangen worden door de woorden "Artikel X, 3° en 4°,".

Aangaande dat ministerieel besluit is echter op basis van artikel 159 van de Grondwet geregeld de onwettigheid ervan aangevoerd bij de afdeling administratie van de Raad van State en bij de gewone rechtbanken ². Bij de wet van 15 januari 1999 houdende budgettaire en diverse bepalingen is gedeeltelijk een rechtsgrond (met terugwerkende kracht tot 1 januari 1977) gegeven aan artikel 7 van het voormelde ministerieel besluit van 10 oktober 1977 om de provinciegouverneurs te machtigen om het aandeel van de gemeente die het centrum van een gewestelijke groep vormt, te bepalen. Ondanks dat ingrijpen van de wetgever zijn echter nieuwe geschillen ontstaan.

Onderdeel 1° van het ontworpen artikel X wijzigt het vierde lid van artikel 10 van de voormelde wet van 31 december 1963, dat betrekking heeft op het aandeel van de gemeente die het centrum van een gewestelijke groep vormt. Die bepaling, die een einde maakt aan de bevoegdheid van de minister om de normen vast te stellen voor het bepalen van het aandeel van de gemeente die het centrum van een gewestelijke groep vormt, heeft alleen tot doel gedeeltelijk de inhoud over te nemen van artikel 7 van het voormelde ministerieel besluit van 10 oktober 1977, dat onder meer voorschrijft :

"Dit aandeel wordt door de gouverneur van de provincie vastgesteld rekening houdend met de regionale en lokale omstandigheden."

Bij onderdeel 2° van het ontworpen artikel X wordt het vijfde lid van artikel 10 van dezelfde wet gewijzigd dat betrekking heeft op de forfaitaire en jaarlijkse bijdrage van de andere gemeenten. Bij onderdeel 2° wordt de minister zonder meer de bevoegdheid ontnomen om de normen te bepalen die door de provinciegouverneurs moeten worden toegepast, een bevoegdheid die de minister in verscheidene bepalingen van het voormelde ministerieel besluit van 10 oktober 1977 heeft aangewend.

Zodoende draagt de steller van het ontwerp niet bij tot meer rechtszekerheid in de regeling voor de financiering van de brandweerdiensten.

(2) In zijn arrest nr. 126.338 van 12 december 2003 (in de zaak Ville d'Andenne/provinciegouverneur van Namen) heeft de Raad van State bijvoorbeeld geoordeeld dat de toepassing van artikel 7 van het voormelde ministerieel besluit van 10 oktober 1977 van de hand moet worden gewezen, omdat artikel 10 van de wet van 31 december 1963 (vóór de bij de wet van 15 januari 1999 aangebrachte wijziging) onvoldoende rechtsgrond voor dat artikel bood.

Aangezien immers bij het onderzochte amendement een deel van het ministerieel besluit wordt overgenomen in de voormelde wet van 31 december 1963, zoals in onderdeel 1° van het ontworpen artikel X, zullen beslissingen betreffende de vastlegging van het aandeel die door de provinciegouverneurs vóór 1 januari 2006 genomen worden, rechtstreeks rechtsgrond vinden in de wet. Daarentegen zullen, doordat in onderdeel 2° van het ontworpen artikel X de machtiging wordt opgeheven die aan de Minister van Binnenlandse Zaken verleend is om de na te leven normen te bepalen, beslissingen betreffende de jaarlijkse en forfaitaire bijdrage vóór 1 januari 2006 genomen door de provinciegouverneurs met toepassing van de normen bepaald bij het voornoemde ministerieel besluit van 10 oktober 1977, aanvechtbaar blijven, daar ze gegrond waren op een ministerieel besluit dat met terugwerking geen wettelijke basis meer zal hebben.

Om de financieringsregeling voor de brandweerdiensten te behoeden voor enige betwisting omtrent het verleden, is het dus niet voldoende, zoals in onderdeel 2° van het ontworpen artikel X gedaan wordt, om de aan de Minister van Binnenlandse Zaken verleende machtiging voor het bepalen van de normen gewoonweg op te heffen. Alleen door een bekrachtiging bij wet van de relevante bepalingen van het genoemde ministerieel besluit van 10 oktober 1977 zou het nagestreefde doel kunnen worden bereikt.

Onderdeel 2° van het ontworpen artikel X dient derhalve grondig te worden herzien.

2. Volgens onderdeel 1° van het ontworpen artikel Y hebben de wijzigingen aangebracht in het ontworpen artikel X, 1° en 2°, uitwerking met ingang van 1 januari 1977, behalve betreffende de geschillenprocedures die aangevat werden vóór de inwerkingtreding van de wet.

De steller van het ontwerp dient in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof, meer bepaald inzake de bekrachtiging bij wet, op een afdoende wijze het onderscheid te wettigen dat wordt gemaakt tussen, enerzijds de gemeenten die een geschillenprocedure zullen hebben ingeleid vóór de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen en, anderzijds de gemeenten die dit op dat moment niet zullen hebben gedaan, terwijl de termijn voor het instellen van de rechtsvordering nog niet verjaard is.

.../...

3. Onderdeel 3° van het ontworpen artikel X machtigt de Minister van Binnenlandse Zaken om de normen te bepalen die de gouverneurs moeten toepassen voor de vastlegging van het aandeel en van de jaarlijkse forfaitaire bijdrage met ingang van 1 januari 2006.

Voor de samenhang is het verkieslijk om zoals voor de periode vóór 1 januari 2006, in de wet rechtstreeks de criteria op te nemen die zullen dienen voor de vastlegging van het aandeel van de gemeente die het centrum van een gewestelijke groep vormt en van de bijdragen van de overige betrokken gemeenten.

In ieder geval zou de machtiging, indien er een bestaat, moeten worden verleend aan de Koning, en niet meer aan de minister. Krachtens artikel 162, eerste lid, en tweede lid, 3°, van de Grondwet, komt het immers aan de wetgever toe de gemeentelijke instellingen te regelen, inzonderheid de decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeentelijke instellingen. Bovendien wordt in de artikelen 37, 105 en 108 van de Grondwet uitdrukkelijk alleen aan de Koning verordenende bevoegdheid toegekend; deze bevoegdheid delegeren aan een minister is aanvaardbaar, inzonderheid op grond van de politieke verantwoordelijkheid die deze tegenover de Kamer van volksvertegenwoordigers draagt, op voorwaarde dat deze delegatie niet de strekking zelf van de aan de Koning verleende of toegeschreven bevoegdheid behelst, ze deelaspecten of bijkomstige aspecten betreft of nog maatregelen ter uitvoering van door de Koning bepaalde principes.

De tekst dient bijgevolg te worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	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. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS