

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.720/2/V
DU 15 SEPTEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 9 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant l'octroi aux communes concluant avec l'État une convention prézone opérationnelle de subsides pour les frais de personnel, l'infrastructure, le matériel et l'équipement et la coordination", a donné 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 :

"Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat het voorliggende ontwerp dringend moet van kracht worden aangezien de beschikbare federale middelen moeten vastgelegd worden tegen het eind van het begrotingsjaar. Er werd, gezien de val van de Regering, pas zekerheid verkregen over deze middelen bij de Ministerraad van 20 juli 2010.

De financiële toestand van de gemeenten is over het algemeen zeer slecht en zich beroepend op de hervormingen die de uitvoering van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid met zich zal meebrengen, laten de gemeenten na de noodzakelijke investeringen in de brandweer te doen. Deze situatie leidt tot een groeiend personeelstekort en een stagnatie in de samenwerking en coördinatie tussen de gemeenten van een toekomstige zone onderling. Om de gemeenten en de oprichting van de hulpverleningszones de nodige impulsen te geven, is het noodzakelijk dat het voorliggende ontwerp zo snel mogelijk van kracht wordt, zodat de beschikbare middelen tijdig beschikbaar zijn voor de gemeenten en de uitvoering van de overeenkomst OPZ efficiënt kan gepland worden.

Daarom ook is deze zaak te beschouwen als een dringende zaak, die door de ontslagnemende Regering ter harte moet genomen worden, omdat anders de veiligheid van de burgers en van het interventiepersoneel zelf in gevaar zou kunnen komen. Het is eveneens zo dat er geen nieuw initiatief van de regering vereist was, aangezien het principe van de operationele prezones en de subsidiering ervan in grote lijnen vastgelegd werd tijdens de Ministerraad van 22 maart 2010".

*

* *

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

.../...

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

Le projet d'arrêté royal a pour objet d'établir un régime de subventions dans le cadre de la réforme de la sécurité civile, plus particulièrement en ce qui concerne la mise en place des prézones opérationnelles (PZO). Les communes, organisant un service d'incendie et situées sur le territoire d'une zone de secours ¹, concluent avec l'État une convention prézone opérationnelle de subsides pour les frais de personnel, l'infrastructure, le matériel, l'équipement et la coordination. Le projet prévoit les conditions d'octroi des subsides (articles 2 et 3 du projet), une clé de répartition de l'enveloppe annuelle globale fédérale entre les futures zones (articles 4 à 6), les modalités de paiement (articles 7 et 8), l'évaluation et le prolongement de la convention (articles 9 et 10) ainsi qu'un contrôle financier sur les subsides octroyés (articles 12 à 14) .

Les fondements légaux visés au préambule du projet sont l'article 2 de la loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile, l'article 221, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ainsi que l'article 2.13.2 ², programme 54/7, de la loi du 23 décembre 2009 contenant le budget général de dépenses de l'exercice budgétaire 2010, telle que modifiée par la loi du 19 mai 2010.

(1) En application des articles 14 et 15 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, le territoire du Royaume, à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale, est divisé en zones de secours. Celles-ci ont été définies par l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours.

(2) Il s'agit en effet de l'article 2.13.2 et non de l'article 2.13.1.

En matière de subventions, tant l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 que l'article 48, alinéa 3, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral ³ disposent, en leur seconde phrase, comme suit :

"En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi" ⁴.

En l'espèce, les deux premiers fondements invoqués ne sont pas des lois organiques relatives à l'octroi des subventions visées par le projet.

En outre, le projet d'arrêté royal à l'examen tend à fixer un cadre juridique permanent qui dépasse, par nature, la portée annuelle d'une disposition budgétaire ^{5 6}. Par conséquent, l'inscription d'une disposition spéciale, en l'espèce l'article 2.13.2. figurant au budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2010, ne suffit pas à procurer un fondement légal à l'arrêté en projet.

En conclusion, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement légal.

(3) Concernant l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003, voir ses articles 133 et 134.

(4) Voir l'avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002, sur un projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1870/1, pp. 200-229, spéc. pp. 215-216) et le commentaire de l'article 48 de la même loi (*ibid.*, p. 93).

(5) Voir dans le même sens l'avis 48.097/4, donné le 31 mai 2010, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux avantages accordés aux personnes engagées comme volontaire et comme volontaire stagiaire par le Programme des Volontaires des Nations Unies".

(6) Il importe peu que le projet fixe la durée de la Convention (article 2, § 3, alinéas 1^{er} et 2). Par contre, l'article 10 envisage, moyennant certaines formalités, la reconduction de la "prolongation" de la Convention pour une durée de 1 an.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre, président,
	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Mesdames	M. BAGUET,	conseiller d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme V. SCHMITZ, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.720/2/V
VAN 15 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 9 september 2010 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende toekenning van subsidies voor personeelskosten, infrastructuur, materieel en uitrusting en coördinatie aan de gemeenten die een overeenkomst operationele prezone sluiten met de Staat", heeft het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig 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 die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat het voorliggende ontwerp dringend moet van kracht worden aangezien de beschikbare federale middelen moeten vastgelegd worden tegen het eind van het begrotingsjaar. Er werd, gezien de val van de Regering, pas zekerheid verkregen over deze middelen bij de Ministerraad van 20 juli 2010.

De financiële toestand van de gemeenten is over het algemeen zeer slecht en zich beroepend op de hervormingen die de uitvoering van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid met zich zal meebrengen, laten de gemeenten na de noodzakelijke investeringen in de brandweer te doen. Deze situatie leidt tot een groeiend personeelstekort en een stagnatie in de samenwerking en coördinatie tussen de gemeenten van een toekomstige zone onderling. Om de gemeenten en de oprichting van de hulpverleningszones de nodige impulsen te geven, is het noodzakelijk dat het voorliggende ontwerp zo snel mogelijk van kracht wordt, zodat de beschikbare middelen tijdig beschikbaar zijn voor de gemeenten en de uitvoering van de overeenkomst OPZ efficiënt kan gepland worden.

Daarom ook is deze zaak te beschouwen als een dringende zaak, die door de ontslagnemende Regering ter harte moet genomen worden, omdat anders de veiligheid van de burgers en van het interventiepersoneel zelf in gevaar zou kunnen komen. Het is eveneens zo dat er geen nieuw initiatief van de regering vereist was, aangezien het principe van de operationele prezones en de subsidiering ervan in grote lijnen vastgelegd werd tijdens de Ministerraad van 22 maart 2010".

*

* *

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft

.../...

van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

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

Het ontworpen koninklijk besluit strekt tot invoering van een subsidieregeling in het kader van de hervorming van de civiele veiligheid, meer in het bijzonder met betrekking tot de invoering van operationele prezones (OPZ). Gemeenten die een brandweerdienst organiseren en op het grondgebied van een hulpverleningszone liggen¹, sluiten met de Staat een overeenkomst operationele prezone voor de subsidiëring van de kosten voor personeel, infrastructuur, materieel, uitrusting en coördinatie. In het ontwerp worden de voorwaarden vastgesteld voor toekenning van de subsidies (artikelen 2 en 3 van het ontwerp), een sleutel voor de verdeling van het jaarlijkse federale totaal onder de toekomstige zones (artikelen 4 tot 6), de wijze van uitbetaling (artikelen 7 en 8), de evaluatie en de verlenging van de overeenkomst (artikelen 9 en 10) en een financiële controle van de toegekende subsidies (artikelen 12 tot 14).

⁽¹⁾ Overeenkomstig de artikelen 14 en 15 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid is het grondgebied van het Rijk, met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ingedeeld in hulpverleningszones. Deze zijn afgebakend in het koninklijk besluit van 2 februari 2009 tot vaststelling van de territoriale afbakening van de hulpverleningszones.

De rechtsgronden genoemd in de aanhef van het ontwerp zijn artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, artikel 221, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, en artikel 2.13.2 ², programma 54/7 van de wet van 23 december 2009 houdende de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2010, zoals gewijzigd bij de wet van 19 mei 2010.

Inzake subsidies bepaalt de tweede zin van zowel artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, als van artikel 48, derde lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat ³, het volgende :

"Bij ontstentenis van een organieke wet, moet er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning." ⁴

In casu zijn de eerste twee aangevoerde rechtsgronden geen organieke wetten die de toekenning regelen van de subsidies bedoeld in het ontwerp.

Voorts dient het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van een permanent juridisch kader dat uit de aard der zaak de eenjarigheid van een

⁽²⁾ Het gaat immers om artikel 2.13.2 en niet om artikel 2.13.1.

⁽³⁾ Aangaande de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003, zie de artikelen 133 en 134.

⁽⁴⁾ Zie advies 32.480/4, verstrekt op 13 maart 2002, over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (*Parl.St.* Kamer 2001-2002, nr. 50-1870/1, 200-229, inz. 215-216) en de toelichting bij artikel 48 van dezelfde wet (*ibid.*, blz. 93).

begrotingsbepaling te buiten gaat ⁵ ⁶. Het opgeven van een bijzondere bepaling, *in casu* artikel 2.13.2 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2010, is dus niet voldoende om het ontworpen besluit een rechtsgrond te verschaffen.

De slotsom is dus dat het ontworpen besluit geen rechtsgrond heeft.

⁽⁵⁾ Zie in dezelfde zin advies 48.097/4, op 31 mei 2010 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voordelen toegekend aan de personen aangeworven als vrijwilliger en als stagiair vrijwilliger door het programma der Vrijwilligers van de Verenigde Naties".

⁽⁶⁾ Het doet er weinig toe dat het ontwerp de duurtijd van de overeenkomst vaststelt (artikel 2, § 3, eerste en tweede lid). Artikel 10 daarentegen voorziet in de mogelijkheid de overeenkomst telkens met een jaar te verlengen, mits een aantal vormvereisten zijn vervuld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
de Dames	M. BAGUET,	staatsraad,
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. V. SCHMITZ, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS