

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.123/2
DU 18 AVRIL 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 21 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ne ressort d'aucune des pièces communiquées au Conseil d'État que l'examen préalable de la nécessité de procéder à une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' a bien été réalisé.

Si ce n'est chose faite, cet examen préalable devra donc encore être accompli, ainsi que, s'il y a lieu, l'évaluation d'incidence subséquente.

2. Selon les documents joints à la demande d'avis, l'Inspecteur des Finances a, en date des 13 et 19 décembre 2011, remis un avis défavorable sur l'avant-projet de loi à l'examen et, par un courrier du 22 décembre 2011, le Ministre du Budget n'a pas donné son accord à l'avant-projet. Quant à la notification de la décision du Conseil des ministres du 1^{er} mars 2012, elle ne permet pas de déterminer s'il s'est prononcé sur l'accord budgétaire à la place du Ministre du Budget, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

Or, comme il est de règle que la simple participation du Ministre du Budget à la séance du Conseil des ministres au cours de laquelle l'avant-projet litigieux a été adopté quant au fond ne suffit pas pour considérer qu'un accord budgétaire préalable a été donné, il faut conclure de ce qui précède que la formalité prévue par l'arrêté royal précité du 16 novembre 1994 et portant sur la nécessité d'obtenir un accord budgétaire préalable sur l'avant-projet ne peut au stade actuel être considérée comme ayant été régulièrement accomplie.

L'auteur de l'avant-projet doit donc veiller à obtenir l'accord du Ministre du Budget ou, à défaut, l'accord du Conseil des ministres se prononçant spécifiquement sur l'aspect budgétaire de l'avant-projet en tant qu'organe de recours après le désaccord du Ministre du Budget.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

Il n'est pas de bonne méthode d'insérer des dispositions qui ouvrent notamment une faculté aux prézones, aux communes, au service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et aux centres provinciaux de formation des services publics d'incendie dans un titre de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' qui concerne exclusivement les zones de secours.

En outre, eu égard à l'article 17 de la loi précitée du 15 mai 2007, il serait plus cohérent, dans l'alinéa en projet, de ne pas faire mention du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles- capitale et de compléter l'article 17, § 2, de la loi par un *5bis*, rédigé comme suit : « *5bis*. article 117, alinéa 2 ; ».

Article 3

La modification en projet à l'article 3 vise à rendre applicables aux prézones les dispositions transitoires contenues au titre XV de la loi précitée du 15 mai 2007.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement comment cette application pourrait être rendue possible pour l'article 207 de la loi précitée du 15 mai 2007, sachant que le délai prévu à l'article 207, alinéa 2, de cette même loi pour permettre aux intéressés d'opter pour le maintien de leur statut actuel est expiré.

La question se pose donc de savoir dans quelle mesure les membres du personnel d'une prézone pourront revendiquer ou non le maintien des règles qui leur sont applicables au moment où ils seront appelés à intégrer une zone de secours.

Article 4

1. À l'article 221/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet à l'article 4, la formulation « entrée en vigueur des zones » est malheureuse : un texte créant une institution entre en vigueur mais pas ladite institution.

Le Conseil d'État observe toutefois que cette expression est déjà utilisée aux articles 221 et 222 de la loi précitée du 15 mai 2007, mais avec chaque fois le complément de l'expression « telle que visée à l'article 220 », ce qui renvoie à l'adoption d'un arrêté royal constatant qu'un certain nombre de conditions sont satisfaites.

Il convient que ces mots « telle que visée à l'article 220 » soient également insérés après les mots « l'entrée en vigueur des zones ».

2. Au sixième tiret de l'article 221/1, § 2, 4°, alinéa 2, en projet, la notion de « moyens de départ adéquats spécifiques à la zone » doit être précisée.

3. À l'article 221/1, § 2, 4°, alinéa 3, en projet, il conviendrait de remplacer les mots « conformément aux spécifications techniques fédérales fixées par le Ministre » par la mention des dispositions normatives qui donnent une habilitation à fixer lesdites spécifications.

4. À l'article 221/1, § 5, en projet, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité, pourquoi une prézone ne peut être organisée sous la forme d'une intercommunale que si le service d'incendie correspondant était organisé sous cette forme le 10 août 2007, ce qui a pour effet de traiter différemment les communes selon que le service d'incendie dont elles faisaient partie le 10 août 2007 était ou non organisé sous la forme d'une intercommunale.

5. L'article 221/1, § 6, en projet, manque de précision sur deux plans : d'une part, le paragraphe 2 auquel il est renvoyé ne détermine pas clairement de conditions précises d'affectation de la dotation visée à l'article 67, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi précitée du 15 mai 2007 ; d'autre part, les pouvoirs accordés au ministre de réduire ou récupérer intégralement ou partiellement la dotation fédérale octroyée à la prézone ne sont liés à la mise en œuvre d'aucune règle particulière qui permettrait d'en mesurer la portée.

Le paragraphe 6 doit donc être rendu plus explicite.

Article 5

1. L'article 9, § 2, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile' comporte actuellement trois alinéas.

Il est donc incohérent de vouloir compléter ce paragraphe par un alinéa 2.

2. Au paragraphe 2, plutôt qu'adopter la disposition en projet, il y a lieu :

- à l'alinéa 1^{er}, d'insérer les mots « et les prézones visées à l'article 221/1 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile » après les mots « ou par les intercommunales » ;

- à l'alinéa 3, d'insérer les mots « et les prézones » après les mots « et intercommunaux d'incendie ».

Article 7

Pour éviter toute ambiguïté, il convient de compléter l'article 7 par les mots « en tant que ces autres dispositions sont rendues applicables à la prézone ».

À défaut, les « autres dispositions » en question entreront en vigueur de manière complète, même en tant qu'elles ne concernent pas les prézones, ce qui ne saurait être l'intention de l'auteur du projet.

En tout état de cause, l'entrée en vigueur des dispositions de la loi précitée du 15 mai 2007 considérée en tant que telle est déjà réglée par l'article 224 de cette loi.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.123/2
VAN 18 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 21 maart 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet “tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming”, heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit geen enkel van de aan de Raad van State overgezonden stukken blijkt dat het voorafgaande onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ uit te voeren wel degelijk heeft plaatsgehad.

Indien dit niet is gebeurd, moet dus nog worden overgegaan tot dit voorafgaande onderzoek en indien nodig, tot de daaropvolgende effectbeoordeling.

2. Volgens de documenten die bij de adviesaanvraag gevoegd zijn, heeft de Inspecteur van Financiën op 13 en 19 december 2011 een ongunstig advies uitgebracht over het voorliggende voorontwerp van wet en heeft de minister van Begroting per brief d.d. 22 december 2011 zich niet akkoord verklaard met het voorontwerp. Uit de notificatie van de beslissing van de Ministerraad van 1 maart 2012 kan voorts niet worden afgeleid dat de Ministerraad zich in de plaats van de minister van Begroting heeft uitgesproken over de budgettaire akkoordbevinding, overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’.

Aangezien als regel geldt dat het loutere feit dat de minister van Begroting heeft deelgenomen aan de vergadering van de Ministerraad tijdens welke het omstreden voorontwerp ten gronde is goedgekeurd, niet volstaat om er van uit te gaan dat een voorafgaande budgettaire akkoordbevinding voorhanden is, moet uit wat voorafgaat worden geconcludeerd dat het bij het voornoemde koninklijk besluit van 16 november 1994 bepaalde vormvereiste, dat betrekking heeft op de noodzaak van een voorafgaande budgettaire akkoordbevinding ten aanzien van het voorontwerp, bij de huidige stand van zaken niet als regelmatig vervuld kan worden beschouwd.

De steller van het voorontwerp moet er bijgevolg op toezien dat de akkoordbevinding van de minister van Begroting voorhanden is, of dat, bij ontstentenis daarvan, de Ministerraad zich akkoord verklaart wanneer hij als beroepsorgaan specifiek

uitspraak doet over het budgettaire aspect van het voorontwerp na de niet-akkoordbevinding zijdens de minister van Begroting.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

Het is geen goede werkwijze om in een titel van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid' die uitsluitend op de hulpverleningszones betrekking heeft bepalingen in te voegen waarbij meer bepaald een mogelijkheid wordt geboden aan de prezones, de gemeenten, de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en de provinciale opleidingscentra.

Bovendien zou het, gelet op artikel 17 van de voormelde wet van 15 mei 2007, logischer zijn om in het ontworpen lid geen melding te maken van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp maar artikel 17, § 2, van de wet aan te vullen met een punt *5bis*, luidende: “*5bis*. Artikel 117, tweede lid;”.

Artikel 3

De in artikel 3 ontworpen wijziging strekt ertoe de overgangsbepalingen vervat in titel XV van de voornoemde wet van 15 mei 2007 op de prezones toepasselijk te verklaren.

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe deze toepassing mogelijk zou kunnen worden gemaakt voor artikel 207 van de voornoemde wet van 15 mei 2007, in de wetenschap dat de bij artikel 207, tweede lid, van diezelfde wet bepaalde termijn waarin de betrokkenen kunnen opteren voor het behoud van hun huidige statuut verstreken is.

De vraag rijst dus in welke mate de personeelsleden van een prezone al dan niet zullen kunnen eisen dat de regels die op hen van toepassing zijn worden gehandhaafd op het ogenblik dat zij naar een hulpverleningszone moeten overgaan.

Artikel 4

1. In het in artikel 4 ontworpen artikel 221/1, § 1, eerste lid, is de formulering “inwerkingtreding van de zones” ongelukkig gekozen: een regeling waarbij een instelling wordt opgericht treedt in werking, niet de genoemde instelling.

De Raad van State merkt evenwel op dat deze uitdrukking reeds wordt gebezigd in de artikelen 221 en 222 van de voornoemde wet van 15 mei 2007, maar telkens aangevuld met de bewoordingen “zoals voorzien in artikel 220”, waarbij verwezen wordt naar de aanneming van een koninklijk besluit waarbij wordt vastgesteld dat aan een aantal voorwaarden voldaan is.

Deze bewoordingen “zoals bepaald in artikel 220” dienen eveneens te worden ingevoegd na de woorden “inwerkingtreding van de zones”.

2. In het zesde streepje van het ontworpen artikel 221/1, § 2, 4°, tweede lid, moet het begrip “adequate vertrekmiddelen die specifiek zijn voor de zone” worden verduidelijkt.

3. In het ontworpen artikel 221/1, § 2, 4°, derde lid, moeten de woorden “conform de federale technische specificaties die vastgelegd zijn door de minister” worden vervangen door de vermelding van de normatieve bepalingen waarbij een machtiging wordt verleend om de genoemde specificaties vast te stellen.

4. Wat het ontworpen artikel 221/1, § 5, betreft, moet de steller van het voorontwerp in het licht van het gelijkheidsbeginsel kunnen verantwoorden waarom een prezone alleen in de vorm van een intercommunale georganiseerd kan worden als de ertoe behorende brandweerdienst op 10 augustus 2007 in die vorm georganiseerd was, wat tot gevolg heeft dat de gemeenten verschillend worden behandeld naargelang de brandweerdienst waarvan ze op 10 augustus 2007 deel uitmaakten al dan niet in de vorm van een intercommunale georganiseerd was.

5. Het ontworpen artikel 221/1, § 6, mist duidelijkheid op twee vlakken: enerzijds voorziet paragraaf 2 waarnaar verwezen wordt niet duidelijk in nauwkeurige voorwaarden voor de besteding van de dotatie bedoeld in artikel 67, eerste lid, 2°, van de voornoemde wet van 15 mei 2007; anderzijds hangen aan de bevoegdheden die aan de minister zijn toegekend om de federale dotatie aan de prezone geheel of gedeeltelijk te verminderen of terug te vorderen niet af van de toepassing van enige bijzondere regel die het mogelijk zou maken de gevolgen ervan na te gaan.

Paragraaf 6 moet dus worden verduidelijkt.

Artikel 5

1. Artikel 9, § 2, van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele veiligheid’ bevat thans drie leden.

Het is dus onlogisch deze paragraaf te willen aanvullen met een tweede lid.

2. Veeleer dan de ontworpen bepaling aan te nemen, zou men in paragraaf 2:

- in het eerste lid, na de woorden “of de intercommunales”, de woorden “en de prezones bedoeld in artikel 221/1 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid” moeten invoegen;

- in het derde lid, na de woorden “en intercommunale brandweerdiensten” de woorden “en de prezones” moeten invoegen.

Artikel 7

Om alle dubbelzinnigheid te voorkomen, dient artikel 7 te worden aangevuld met de woorden “en voor zover deze andere bepalingen van toepassing verklaard zijn op de prezone”.

Zo niet hebben de “andere bepalingen” in kwestie volledige uitwerking, zelfs voor zover ze niet op de prezones betrekking hebben, wat niet de bedoeling kan zijn van de steller van het ontwerp.

Hoe dan ook is de inwerkingtreding van de bepalingen van de voormelde wet 15 mei 2007, op zichzelf beschouwd, reeds geregeld bij artikel 224 van diezelfde wet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	Y. DE CORDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. RONVAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS