

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.554/2
DU 9 JUILLET 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 18 juin 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi « modifiant 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°, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi à l'examen entend modifier l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile' (ci-après dénommée : la loi du 31 décembre 1963) pour donner suite à l'arrêt du Conseil d'État n° 204.782 du 4 juin 2010. Par cet arrêt, le Conseil d'État a annulé l'arrêté royal du 25 octobre 2006 'déterminant les normes applicables pour la fixation des frais admissibles et de la quote-part prévus à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile' ¹.

Pour situer le contexte juridique dans lequel intervient l'avant-projet, il y a lieu de rappeler que la loi du 31 décembre 1963 régit en son chapitre II les services communaux et régionaux d'incendie. Pour l'organisation générale de ces services, les communes de chaque province sont réparties en groupes régionaux qui comprennent chacun une commune-centre de groupe, tenue de disposer d'un service d'incendie, et des autres communes, qui sont tenues soit de maintenir ou de créer un tel service, soit d'avoir recours au service d'incendie de la commune-centre de groupe. Les communes dites « protégées », c'est-à-dire les communes du groupe régional qui, n'ayant pas de service d'incendie, ont recours à celui de la commune-centre, paient une redevance forfaitaire et annuelle pour le recours à ce service, une quote-part des frais admissibles restant à charge de la

¹ Cet arrêt fait suite à d'autres arrêts prononcés sur le même thème, à savoir celui de l'application de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 : voir, par exemple, l'arrêt n° 126.338 du 12 décembre 2003 et l'arrêt n° 146.402 du 21 juin 2005 tous deux prononcés entre les mêmes parties (ville d'Andenne contre gouverneur de la province de Namur).

commune-centre de groupe. À cet égard, l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 règle plus particulièrement le financement des services communaux et régionaux d'incendie. Cet article confère actuellement un pouvoir réglementaire au Roi pour déterminer les normes que doivent appliquer les gouverneurs de province pour fixer les frais des services d'incendie à répartir entre les communes qu'ils desservent, pour fixer une somme forfaitaire qui revient aux communes qui sont centres de groupe régional de classe Z et pour fixer la quote-part des communes qui sont centres de groupe régional dans la participation aux frais de ces services. Le même article confère au gouverneur un pouvoir de fixer ces frais, cette somme et cette quote-part par voie de décisions individuelles, et au ministre de l'Intérieur un pouvoir de tutelle d'approbation spécifique sur ces décisions du gouverneur.

Dans l'arrêt n° 204.782 précité, le Conseil d'État a annulé l'arrêté royal du 25 octobre 2006 précité pour le motif que cet arrêté royal est resté en défaut de fixer les normes générales que le gouverneur de province aurait dû appliquer, avec cette conséquence qu'en déterminant les frais, sommes et quotes-parts, le gouverneur ne s'est pas borné, comme la loi l'impose, à appliquer les normes déterminées par le Roi mais a été amené à fixer lui-même les normes applicables.

2. Pour remédier aux problèmes identifiés dans l'arrêt n° 204.782 précité, l'avant-projet met fin à l'habilitation donnée au Roi de déterminer, d'une part, les normes générales en vue de la fixation par le gouverneur de province de la somme forfaitaire visée à l'article 10, § 2, 4°, de la loi du 31 décembre 1963 (article 2, d), de l'avant-projet) et, d'autre part, les normes en vue de la fixation par le même gouverneur de la quote-part visée à l'article 10, § 3, de la loi du 31 décembre 1963 (article 2, g), de l'avant-projet). Par ailleurs, l'avant-projet supprime également la disposition qui actuellement soumet les décisions du gouverneur de province à une tutelle spécifique d'approbation par le Ministre de l'Intérieur (article 2, j), de l'avant-projet).

Par l'effet des modifications en projet, le gouverneur de province se voit donc attribuer le pouvoir très largement discrétionnaire de déterminer seul les quotes-parts, frais et sommes dont il est question à l'article 10 de la loi.

3.1. La matière de l'organisation des services communaux d'incendie tombe dans le champ d'application de l'article 162, alinéas 1^{er}, et 2, 3°, de la Constitution, en vertu desquels il revient au législateur de régler les institutions communales et notamment la décentralisation d'attributions vers les institutions communales². Le principe de légalité applicable en la matière commande donc que les éléments essentiels du système de financement des services communaux et régionaux d'incendie figurent dans la loi.

² Voir en ce sens l'avis 38.577/2 donné le 17 juin 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2005 'portant des dispositions diverses' (Titre III – Intérieur) et l'avis 39.724/2 donné le 23 janvier 2006 sur le projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 25 octobre 2006, annulé par l'arrêt n° 204.782 précité.

Il convient par conséquent de vérifier si le pouvoir attribué au gouverneur de province ³ de déterminer les quotes-parts, frais et sommes dont il est question à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 est encadré de manière suffisamment précise par l'avant-projet.

3.2. Le pouvoir de décision individuelle laissé au gouverneur de province à la suite de la modification envisagée par l'article 2, d), de l'avant-projet ne paraît pas poser problème de ce point de vue.

La décision que le gouverneur de province devra prendre dans le cadre de l'article 10, § 2, 4°, de la loi du 31 décembre 1963 est en effet balisée par des limites fixées par la loi : celle-ci prévoit que la somme forfaitaire que le gouverneur devra fixer ne peut dépasser 25 % des frais admissibles tels qu'ils sont envisagés par la loi et que cette somme est destinée à couvrir les interventions éventuelles en renfort des centres X et Y. Ces précisions figurant dans la loi, auxquelles s'ajoutent l'obligation pour le gouverneur de motiver formellement sa décision et celle de recueillir préalablement l'avis du conseil communal concerné par la décision, suffisent pour faire admettre que, malgré la suppression de la compétence donnée au Roi de déterminer les normes générales de fixation desdits frais, le pouvoir laissé au gouverneur est suffisamment circonscrit par la loi.

3.3. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les modifications prévues à l'article 2, e) et g), de l'avant-projet puisqu'il se déduit de celles-ci que le gouverneur de province déterminera la quote-part laissée à la charge de la commune centre de groupe « en fonction des circonstances régionales et locales en tenant compte, principalement, de la population et du revenu cadastral ». Ainsi formulée, la loi reste en défaut d'établir les éléments essentiels qui permettraient de déterminer objectivement et de manière suffisamment prévisible comment sera calculée la quote-part qui devra être supportée par la commune centre de groupe, ce qui est d'autant plus fâcheux que c'est justement la fixation de cette quote-part qui fait l'objet de l'important contentieux plus que décennal dont il est question dans la première note de bas de page du présent avis.

Le mot « principalement » laisse en effet supposer que d'autres critères que ceux de la population et du revenu cadastral doivent être utilisés pour déterminer la quote-part de la commune-centre. Or, c'est à la loi qu'il appartient d'énoncer l'ensemble des critères qui serviront à fixer la quote-part de la commune centre de groupe. La loi elle-même, ou le Roi qu'elle habiliterait pour ce faire, doit également préciser les principes essentiels selon lesquels il y a lieu de pondérer ces critères les uns par rapport aux autres de telle sorte que le pouvoir confié à l'autorité chargée d'appliquer la loi, à savoir le gouverneur de province, soit suffisamment circonscrit. Il va de soi que ce dernier devra dans le cadre de cette mise en

³ La question de savoir s'il est admissible que les pouvoirs d'exécution de la loi soient attribués au gouverneur de province plutôt qu'au Roi ou à un ministre est examinée dans l'observation 4.

œuvre garantir le respect du principe d'égalité entre les communes qui relèvent d'une même province⁴.

Ceci s'impose d'autant plus qu'en supprimant la tutelle d'approbation du Ministre de l'Intérieur sur les décisions prises par le gouverneur, l'avant-projet aboutit à confier, sans contrôle exercé par une autorité politiquement responsable, à une autorité administrative non dépositaire de pareille responsabilité un pouvoir de décision individuelle qui dépasse de loin ce qui est admissible puisque, en l'espèce, les critères que le gouverneur de province doit prendre en considération pour adopter ses décisions lui laissent une trop importante marge d'appréciation en raison de leur caractère indéterminé.

L'article 2, e) et g), de l'avant-projet doit être revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATION FINALE

Le texte néerlandais de l'article 11, alinéa 3, en projet (article 3 de l'avant-projet) devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

⁴ Ce principe était expressément mentionné dans l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
Madame	P. VANDERNOOT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
Messieurs	S. VAN DROOGHENBROECK, J. ENGLEBERT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.554/2
VAN 9 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 18 juni 2012 door de Vice-Eerste Ministere 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 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 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 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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Uit geen enkel van de stukken die aan de Raad van State toegezonden zijn, blijkt dat vooraf is onderzocht of het noodzakelijk was een effectbeoordeling uit te voeren in de zin van artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

Indien dit nog niet is geschied, dient zulks dan ook vooraf te worden onderzocht en behoort, in voorkomend geval, de daaruit volgende effectbeoordeling te worden uitgevoerd.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Volgens de memorie van toelichting strekt het voorliggende voorontwerp van wet ertoe artikel 10 van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ (hierna de wet van 31 december 1963 genoemd) te wijzigen teneinde gevolg te geven aan arrest nr. 204.782 dat de Raad van State op 4 juni 2010 heeft gewezen. Bij dat arrest heeft de Raad van State de nietigverklaring uitgesproken van het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 ‘tot vaststelling van de normen voor de bepaling van de in aanmerking komende kosten en het aandeel, bedoeld in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming’.¹

Om aan te geven binnen welke juridische context het voorontwerp opgesteld is, dient erop te worden gewezen dat hoofdstuk II van de wet van 31 december 1963 regels stelt voor de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten. Voor de algemene organisatie van die diensten worden de gemeenten van iedere provincie ingedeeld in gewestelijke groepen met elk een gemeente-groepscentrum, die ertoe gehouden is over een brandweerdienst te

¹ Dat arrest volgt op andere arresten die gewezen zijn over hetzelfde thema, namelijk dat van de toepassing van artikel 10 van de wet van 31 december 1963: zie, bijvoorbeeld, arrest nr. 126.338 van 12 december 2003 en arrest nr. 146.402 van 21 juni 2005, welke arresten beide gewezen zijn tussen dezelfde partijen (de stad Andenne tegen de gouverneur van de provincie Namen).

beschikken, terwijl de overige gemeenten ertoe gehouden zijn hetzij een dergelijke dienst te behouden of op te richten, hetzij een beroep te doen op de brandweerdienst van de gemeente-groepscentrum. De zogeheten “beschermde” gemeenten, dat wil zeggen de gemeenten van de gewestelijke groep die niet over een brandweerdienst beschikken en een beroep doen op die van de gemeente-groepscentrum, betalen een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage voor het beroep dat ze op die dienst doen, terwijl een aandeel van de in aanmerking komende kosten ten laste van de gemeente-groepscentrum blijft. In dit verband wordt bij artikel 10 van de wet van 31 december 1963 meer in het bijzonder de financiering van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten geregeld. In zijn huidige lezing kent dat artikel aan de Koning een verordnungsbevoegdheid toe voor het vastleggen van de normen die de provinciegouverneurs moeten toepassen bij het bepalen van de kosten van de brandweerdiensten die over de door hen bediende gemeenten moeten worden omgeslagen, bij het bepalen van de forfaitaire som die toekomt aan de gemeenten die een gewestelijk groepscentrum van categorie Z zijn en voor het bepalen van het aandeel van de gemeenten die een gewestelijk groepscentrum zijn als bijdrage in de kosten van die diensten. Bij datzelfde artikel wordt aan de gouverneur de bevoegdheid opgedragen om die kosten, die som en dat aandeel bij wege van individuele beslissingen te bepalen, terwijl aan de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid wordt verleend om op de beslissingen van de gouverneur een specifiek goedkeuringstoezicht uit te oefenen.

Bij het voormelde arrest nr. 204.782 heeft de Raad van State het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2006 vernietigd omdat in dat koninklijk besluit niet de algemene normen waren vastgelegd die de provinciegouverneur had moeten toepassen, met als gevolg dat de gouverneur bij het bepalen van die kosten, die sommen en die aandelen zich er niet toe beperkt heeft, zoals de wet nochtans voorschrijft, de door de Koning vastgelegde normen toe te passen, maar ertoe gebracht is de toepasselijke normen zelf vast te leggen.

2. Om de problemen te verhelpen waarop in het voormelde arrest nr. 204.782 gewezen is, wordt in het voorontwerp een einde gemaakt aan de aan de Koning verleende machtiging tot het vastleggen, enerzijds van de algemene normen met het oog op het bepalen, door de provinciegouverneur, van de forfaitaire som waarvan sprake is in artikel 10, § 2, 4°, van de wet van 31 december 1963 (artikel 2, d), van het voorontwerp) en anderzijds van de normen met het oog op het bepalen, door de diezelfde gouverneur, van het aandeel waarvan sprake is in artikel 10, § 3, van de wet van 31 december 1963 (artikel 2, g), van het voorontwerp). Voorts wordt bij het voorontwerp ook de bepaling opgeheven waarbij de beslissingen van de provinciegouverneur thans onderworpen zijn aan een specifiek goedkeuringstoezicht door de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 2, j), van het voorontwerp).

Ten gevolge van de ontworpen wijzigingen krijgt de provinciegouverneur dus de in zeer ruime mate discretionaire bevoegdheid opgedragen om als enige de aandelen, kosten en sommen te bepalen waarvan in artikel 10 van de wet sprake is.

3.1. De aangelegenheid van de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten valt binnen de werkingssfeer van artikel 162, eerste lid en tweede lid, 3°, van de Grondwet, krachtens welke bepaling het aan de wetgever toekomt de gemeentelijke instellingen te regelen, inzonderheid de decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeentelijke instellingen.² Het wettelijkheidsbeginsel dat ter zake geldt, vereist dan ook dat de essentiële gegevens van het stelsel voor de financiering van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten in de wet voorkomen.

Bijgevolg dient nagegaan te worden of de bevoegdheid die aan de provinciegouverneur wordt opgedragen³ voor het bepalen van de aandelen, kosten en sommen waarvan sprake is in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 door het voorontwerp nauwkeurig genoeg geregeld wordt.

3.2. De bevoegdheid tot het nemen van individuele beslissingen die aan de provinciegouverneur overgelaten wordt ten gevolge van de wijziging vervat in artikel 2, d), van het voorontwerp lijkt uit dit oogpunt geen probleem op te leveren.

De beslissing die de provinciegouverneur in het kader van artikel 10, § 2, 4°, van de wet van 31 december 1963 zal moeten nemen, wordt immers afgelijnd door de grenzen waarin de wet voorziet: in de wet wordt bepaald dat de forfaitaire som die de gouverneur moet bepalen niet meer mag bedragen dan 25% van de in aanmerking komende kosten zoals bepaald in de wet en dat die som bestemd is tot dekking van de eventuele interventies ter versterking van de centra X en Y. Die preciseringen, die in de wet voorkomen, het feit dat de gouverneur zijn beslissing uitdrukkelijk dient te motiveren en dat hij vooraf het advies dient in te winnen van de gemeenteraad die bij de beslissing betrokken is, leveren voldoende grond op om ervan uit te gaan dat de bevoegdheid die aan de gouverneur overgelaten wordt voldoende afgelijnd is door de wet, ondanks de opheffing van de bevoegdheid die aan de Koning was verleend voor het vastleggen van de algemene normen met het oog op het bepalen van de voornoemde kosten.

3.3. Zulks geldt niet voor de wijzigingen vervat in artikel 2, e), en g), van het voorontwerp, aangezien daaruit kan worden afgeleid dat het aandeel dat voor rekening van de gemeente-groepscentrum blijft, door de provinciegouverneur zal worden bepaald “rekening houdend met de lokale en regionale omstandigheden” en “hoofdzakelijk [met] het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen”. De in deze bewoordingen gestelde wetsbepaling bevat niet de essentiële gegevens die het mogelijk zouden maken om objectief en op een voldoende voorzienbare wijze te bepalen hoe het aandeel zal worden berekend dat de

² Zie in deze zin advies 38.577/2, dat op 17 juni 2005 is uitgebracht over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juli 2005 ‘houdende diverse bepalingen’ (Titel III - Binnenlandse Zaken) en advies 39.724/2, dat op 23 januari 2006 uitgebracht is over een ontwerp van koninklijk besluit dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 25 oktober 2006 dat bij het voormelde arrest nr. 204.782 vernietigd is.

³ De vraag of aanvaard kan worden dat de bevoegdheid tot uitvoering van de wet opgedragen wordt aan de provinciegouverneur in plaats van aan de Koning of aan een minister, wordt onderzocht in opmerking 4.

gemeente-groepscentrum zal moeten dragen, wat des te meer te betreuren is daar net het bepalen van dat aandeel aanleiding heeft gegeven tot de talrijke geschillen waarvan sprake is in de eerste voetnoot van dit advies en waarvan er sommige van meer dan tien jaar geleden dateren.

Het woord “hoofdzakelijk” wekt immers de indruk dat bij het bepalen van het aandeel van de gemeente-groepscentrum nog andere criteria dan het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen moeten worden gehanteerd. Alle criteria die dienen om het aandeel van de gemeente-groepscentrum te bepalen, dienen evenwel in de wet te worden opgesomd. De wet zelf of de Koning, als hij daartoe door de wet gemachtigd wordt, dienen eveneens aan te geven volgens welke essentiële beginselen die criteria tegen elkaar moeten worden afgewogen opdat de bevoegdheid die toevertrouwd wordt aan de instantie die ermee belast is de wet toe te passen, namelijk de provinciegouverneur, voldoende afgelijnd wordt. Het spreekt vanzelf dat de provinciegouverneur in het kader van de uitoefening van die opdracht zal moeten garanderen dat het beginsel van de gelijkheid onder de gemeenten die tot eenzelfde provincie behoren nageleefd wordt.⁴

Zulks is des te noodzakelijker daar het voorontwerp, door het schrappen van het goedkeuringstoezicht van de minister van Binnenlandse Zaken op de beslissingen die de gouverneur neemt, ertoe leidt dat, zonder dat door een politiek verantwoordelijke overheidsinstantie controle uitgeoefend wordt, aan een bestuurlijke overheid die over geen dergelijke verantwoordelijkheid beschikt een bevoegdheid tot het nemen van individuele beslissingen wordt opgedragen die veel verder reikt dan hetgeen aanvaardbaar is, aangezien de criteria die de provinciegouverneur in aanmerking dient te nemen bij het vaststellen van zijn beslissingen hem door hun onbepaaldheid in casu een te grote beoordelingsvrijheid laten.

Artikel 2, e) en g), van het voorontwerp dient in het licht van deze opmerking opnieuw te worden bekeken.

⁴ Dat beginsel werd uitdrukkelijk vermeld in artikel 4, tweede lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 2006.

SLOTOPMERKING

De Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 11, derde lid, (artikel 3 van het voorontwerp) dient als volgt te worden gesteld: “Deze vordering wordt ingesteld binnen zestig dagen...(voorts zoals in het voorontwerp)”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heren	S. VAN DROOGHENBROECK,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	J. ENGLEBERT,	
Mevrouw	B. VIGNERON,	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

B. VIGNERON

Y. KREINS