



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.404/2
du 6 novembre 2013

advies 54.404/2
van 6 november 2013

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
dispositions diverses intérieur'

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
binnenlandse zaken'

Le 31 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'portant dispositions diverses intérieur'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 novembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 novembre 2013

*

Op 31 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen binnenlandse zaken'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 november 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 november 2013.

*

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 :

« En effet, le projet de loi portant dispositions diverses sera débattu au Parlement dans les 15 prochains jours.

De plus, les prézones de secours sont dès à présent prêtes à passer en zones de secours, le projet de loi permet dès lors le passage en zones de secours à partir du 1^{er} janvier 2014. Il convient dès lors d'aboutir le plus rapidement possible à la version définitive de la loi et de pouvoir ainsi informer au plus vite les communes de ses modalités définitives d'application, afin qu'elles puissent préparer au mieux l'intégration des services d'incendie communaux dans les zones de secours ».

*

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 des amendements, 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, les amendements appellent les observations suivantes.

Amendements n^{os} 1 et 2

Dès lors que les amendements énoncent les objets sur lesquels peuvent porter les conventions ou les accords de partenariat, il ne convient pas de les énoncer de manière exemplative.

Les amendements seront revus en conséquence.

Amendements n^{os} 3 et 4

1. Comme l'indique la justification de l'amendement n° 3, les dispositions qui, selon celui-ci, sont appelées à former les paragraphes 2 et 3 de l'article 220 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' tendent à permettre de se constituer en zones de secours les prézones qui ne souhaitent pas attendre, à cette fin, l'adoption et l'entrée en vigueur de l'arrêté royal 'fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones'.

Ces dispositions doivent être complétées pour tenir compte des observations suivantes :

a) La question se pose de savoir quelles seront, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal 'fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des

zones', les règles applicables aux membres du personnel opérationnel des zones de secours constituées sur la base de l'article 220, § 2 ou § 3, en projet.

L'amendement n° 3 ne contient pas de disposition réglant cette question et aucune autre disposition, existante ou en projet, de la loi du 15 mai 2007 ne semble contenir d'élément permettant d'y répondre.

b) Comme l'a confirmé la déléguée de la ministre, la constitution d'une zone de secours en application du paragraphe 2 ou du paragraphe 3 de la disposition qui, selon l'amendement n° 3, est appelée à remplacer l'article 220 de la loi du 15 mai 2007 aura pour effets, en vertu de l'article 68 de cette loi, que les communes de la zone en question devront inscrire dans leur budget leur dotation à celle-ci et que les dotations des communes devront en principe être fixées sur la base d'un accord entre les différents conseils communaux concernés.

La question se pose de savoir à quel moment au plus tard l'accord en principe requis entre les différents conseils communaux concernés devra être obtenu pour la première inscription de la dotation communale à la zone de secours ainsi constituée.

On relève à cet égard que la règle que prévoit la première phrase de l'alinéa par lequel l'amendement n° 4 tend à compléter l'article 68, § 2, de la loi du 15 mai 2007 en vue de fixer le moment auquel l'accord en principe requis entre les différents conseils communaux concernés doit être obtenu pour la première inscription de la dotation communale à une zone de secours, est inapplicable dans les hypothèses visées à l'article 220, § 2 ou § 3, en projet : en effet, la date ultime fixée par cette règle l'est en faisant référence à une date précise – celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones – qui n'a justement pas vocation à être connue dans les hypothèses visées à l'article 220, § 2 ou § 3, en projet.

2. L'application de la première phrase de l'alinéa par lequel l'amendement n° 4 tend à compléter l'article 68, § 2, de la loi du 15 mai 2007 suppose que les communes connaissent la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal visé à l'article 106, alinéa 1^{er}, et ce avant même que cette entrée en vigueur n'intervienne.

Ceci implique que l'arrêté royal en question entre en vigueur dans un délai suffisamment long après sa publication au *Moniteur belge* pour permettre aux communes de disposer du temps nécessaire en vue d'appliquer la règle en question.

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait que le texte à l'examen soit complété par une disposition réglant dans le sens qui vient d'être indiqué l'entrée en vigueur dudit arrêté royal.

Amendements n^{os} 5 et 6

La détermination des décisions des zones de secours qui, en raison de leur importance, sont soumises aux mêmes règles de pondération des votes que celles applicables en matière de budget, et la détermination des critères à prendre en compte par le Roi pour le calcul des dotations des communes de la zone, constituent des éléments essentiels.

Le législateur ne peut charger purement et simplement le Roi de régler ces matières, à tout le moins sans fixer les limites du pouvoir qui serait reconnu à celui-ci.

Les amendements à l'examen seront revus en conséquence.

*

Volgens 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.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“En effet, le projet de loi portant dispositions diverses sera débattu au Parlement dans les 15 prochains jours.

De plus, les prézones de secours sont dès à présent prêtes à passer en zones de secours, le projet de loi permet dès lors le passage en zones de secours à partir du 1^{er} janvier 2014. Il convient dès lors d’aboutir le plus rapidement possible à la version définitive de la loi et de pouvoir ainsi informer au plus vite les communes de ses modalités définitives d’application, afin qu’elles puissent préparer au mieux l’intégration des services d’incendie communaux dans les zones de secours”.

*

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 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 de amendementen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Amendementen nrs. 1 en 2

Aangezien in de amendementen de onderwerpen opgegeven worden waarop de partnerovereenkomsten betrekking kunnen hebben, behoren deze niet bij wijze van voorbeeld geformuleerd te worden.

De amendementen behoren dienovereenkomstig te worden herzien.

Amendementen nrs. 3 en 4

1. Zoals blijkt uit de verantwoording van amendement nr. 3 beogen de bepalingen die volgens dit amendement de paragrafen 2 en 3 zullen vormen van artikel 220 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, te voorzien in de mogelijkheid voor de prezones die niet willen wachten op de goedkeuring en de inwerkingtreding van het koninklijk besluit ‘houdende vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het operationeel personeel van de zones’ om zich om te vormen in hulpverleningszones.

Die bepalingen moeten worden aangevuld teneinde ook rekening te houden met de volgende opmerkingen:

a) De vraag rijst welke regels van toepassing zijn op de leden van het operationeel personeel van de hulpverleningszones, opgericht op grond van het ontworpen artikel 220, § 2 of § 3, in afwachting dat het koninklijk besluit 'houdende vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het operationeel personeel van de zones' in werking treedt.

Amendement nr. 3 bevat geen bepaling tot regeling van deze kwestie en geen enkele andere bestaande of ontworpen bepaling van de wet van 15 mei 2007 lijkt gegevens te bevatten als antwoord daarop.

b) De gemachtigde van de minister heeft reeds bevestigd dat de oprichting van een hulpverleningszone met toepassing van paragraaf 2 of paragraaf 3 van de bepaling die, volgens amendement nr. 3, artikel 220 van de wet van 15 mei 2007 beoogt te vervangen, krachtens artikel 68 van die wet tot gevolg zal hebben dat de gemeenten van de desbetreffende zone hun dotatie daarvoor in hun begroting zullen moeten opnemen en dat de dotaties van de gemeenten in principe moeten worden vastgesteld op grond van een akkoord tussen de verschillende betrokken gemeenteraden.

De vraag rijst op welk ogenblik het principieel vereiste akkoord tussen de verschillende betrokken gemeenteraden uiterlijk gesloten moet zijn voor de eerste inschrijving van de gemeentelijke dotatie voor de aldus opgerichte hulpverleningszone.

In dat verband moet worden opgemerkt dat de regel die vervat ligt in de eerste zin van het lid waarmee amendement nr. 4 artikel 68, § 2, van de wet van 15 mei 2007 beoogt aan te vullen, teneinde het ogenblik te bepalen waarop het principieel vereiste akkoord tussen de onderscheiden betrokken gemeenteraden gesloten moeten zijn voor de eerste inschrijving van de gemeentelijke dotatie voor een hulpverleningszone, niet toepasselijk is op de gevallen die beschreven worden in het ontworpen artikel 220, § 2 of § 3: de uiterste datum die door die regel vastgesteld wordt, wordt immers bepaald onder verwijzing naar een welbepaalde datum – die van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit houdende vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het operationeel personeel van de zones – welke nu net niet geacht wordt gekend te zijn in de gevallen bedoeld in het ontworpen artikel 220, § 2 of § 3.

2. De toepassing van de eerste zin van het lid waarmee amendement nr. 4 artikel 68, § 2, van de wet van 15 mei 2007 beoogt aan te vullen, houdt in dat de gemeenten de datum van inwerkingtreding kennen van het koninklijk besluit waarvan sprake in artikel 106, eerste lid, en dit nog vóór die inwerkingtreding plaatsgevonden heeft.

Het voorgaande impliceert dat het desbetreffende koninklijk besluit in werking treedt na een voldoende lange periode na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, teneinde de gemeenten voldoende tijd te gunnen om de desbetreffende regel toe te passen.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling de voorliggende tekst aan te vullen met een bepaling waarbij de inwerkingtreding van het desbetreffende koninklijk besluit geregeld wordt zoals hiervoor uiteengezet is.

Amendementen nrs. 5 en 6

De bepaling van de beslissingen van de hulpverleningszones die, door hun belangrijkheid, onderworpen worden aan dezelfde regels inzake weging van de stemmen als die welke van toepassing zijn inzake budget, en de vaststelling van de criteria die door de Koning in aanmerking genomen moeten worden bij de berekening van de dotaties van de gemeenten van de zone, zijn essentiële gegevens.

De wetgever kan de Koning niet zonder meer belasten met de regeling van die aangelegenheden, althans niet zonder de grenzen te bepalen van de bevoegdheid die aldus aan Hem zou worden verleend.

De thans voorliggende amendementen behoren dienovereenkomstig te worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS