



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.173/2
du 24 février 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux fonctions administratives
et opérationnelles minimales
mises en place par les zones de
secours'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.173/2
van 24 februari 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
minimale administratieve en
operationele functies die de
zone moet oprichten'

Le 27 janvier 2014, 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux fonctions administratives et opérationnelles minimales mises en place par les zones de secours'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 février 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2014.

*

Op 27 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een koninklijk besluit 'betreffende de minimale administratieve en operationele functies die de zone moet oprichten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, staatsraad, voorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2014.

*

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, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

1. Selon son intitulé, le projet d'arrêté tend à déterminer les fonctions administratives et opérationnelles minimales dont doivent disposer les zones de secours. Ce faisant, il est pris en exécution de l'article 21 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', qui charge le Roi de déterminer ces fonctions. Celles-ci sont énumérées et précisées à l'annexe 2.

Le projet d'arrêté tend aussi à imposer au conseil de chaque zone de secours l'obligation d'approuver un organigramme comprenant divers éléments que fixe le texte. Il excède sur ce point les prévisions de l'habilitation que l'article 21 de la loi précitée du 15 mai 2007 confère au Roi. En effet, cette habilitation se limite à la détermination des fonctions administratives et opérationnelles minimales des zones de secours. Elle ne permet pas au Roi d'imposer à ces dernières l'obligation de se doter de structures déterminées. Ceci ressort du reste expressément des travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 2013, dont est issue la version actuelle de l'article 21 de la loi précitée du 15 mai 2007¹. En outre, aucune autre disposition de nature législative ne permet au Roi d'imposer aux zones de secours l'obligation de se doter d'un organigramme ni, *a fortiori*, d'en régler le contenu.

Le projet d'arrêté sera donc revu de manière à se limiter aux dispositions déterminant les fonctions administratives et opérationnelles minimales des zones de secours.

2. Le préambule appelle les observations suivantes :

a) Dans l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de mentionner l'article 224, alinéa 2, de la loi précitée du 15 mai 2007. En effet, cette disposition ne procure aucun fondement légal à l'arrêté en projet.

¹ Dans sa version initiale, l'article 21 de la loi précitée du 15 mai 2007 était libellé en ce sens que le Roi était habilité à déterminer les « structures administratives et opérationnelles minimales » des zones de secours. Dans la version du texte résultant de la loi du 21 décembre 2013, cette habilitation a désormais pour objet la détermination des « fonctions administratives et opérationnelles minimales » des zones de secours. Le remplacement du mot « structures » par le terme « fonctions » a été justifié comme suit dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 21 décembre 2013 :

« À l'article 21, le mot 'structures' est remplacé par le mot 'fonctions' car, en raison de la taille de la zone de secours, il n'est pas toujours nécessaire de créer toute une structure administrative et/ou opérationnelle. Il peut être suffisant pour une zone de secours de prévoir la manière dont sa comptabilité sera assurée, sans devoir nécessairement disposer d'un service dédié à cette matière dans la zone même. Le Roi détermine les fonctions minimales et la zone dispose d'une certaine autonomie pour déterminer s'il y a lieu de prévoir également une structure » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3113/1, p. 34).

b) Le projet d'arrêté a fait l'objet d'une analyse d'impact en application de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Aussi, comme le requiert expressément l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', le préambule doit faire mention de l'existence de ladite analyse.

Il sera complété en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Volgens het opschrift ervan strekt het ontwerpbesluit tot vaststelling van de minimale administratieve en operationele functies waarover de hulpverleningszones moeten beschikken. Zodoende wordt het genomen ter uitvoering van artikel 21 van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid', dat de Koning belast met het bepalen van die functies. In bijlage 2 worden die functies opgesomd en gepreciseerd.

Het ontwerpbesluit strekt eveneens ertoe de raad van elke hulpverleningszone te verplichten om een organigram goed te keuren dat verschillende gegevens bevat die zijn vastgelegd in de tekst. Het reikt op dat punt verder dan hetgeen vervat ligt in de machtiging die bij artikel 21 van de voornoemde wet van 15 mei 2007 aan de Koning wordt verleend. Die machtiging beperkt zich immers tot de vaststelling van de minimale administratieve en operationele functies van de hulpverleningszones. Ze biedt de Koning niet de mogelijkheid om aan die zones de verplichting op te leggen zich uit te rusten met bepaalde structuren. Dit blijkt voorts uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 december 2013, die ontstaan heeft gegeven aan huidige versie van artikel 21 van de voornoemde wet van 15 mei 2007.¹ Bovendien biedt geen enkele andere wettelijke bepaling de Koning de mogelijkheid om aan de hulpverleningszones de verplichting op te leggen zich te voorzien van een organigram of, *a fortiori*, de inhoud ervan te regelen.

Het ontwerpbesluit dient bijgevolg zodanig te worden herzien dat het zich beperkt tot de bepalingen die strekken tot de vaststelling van de minimale administratieve en operationele functies van de hulpverleningszones.

¹ In zijn oorspronkelijke versie was artikel 21 van de voornoemde wet van 15 mei 2007 zodanig gesteld dat de Koning werd gemachtigd om de "minimale administratieve en operationele structuren" van de hulpverleningszones te bepalen. In de tekst die is voortgekomen uit de wet van 21 december 2013 heeft die machtiging tot doel de vaststelling van de "minimale administratieve en operationele functies" van de hulpverleningszones. In de memorie van toelichting van het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 21 december 2013 is de vervanging van het woord "structuren" door de term "functies" als volgt verantwoord:

"In artikel 21 wordt het woord 'structuren', vervangen door het woord 'functies' omdat omwille van de grootte van de hulpverleningszone, het niet steeds noodzakelijk is een volledige administratieve en/of operationele structuur op te richten. Het kan voor een hulpverleningszone volstaan om een manier te voorzien waarop haar boekhouding verzekerd moet worden, zonder dat het noodzakelijk is om over een dienst te beschikken die speciaal voor deze opdracht voorzien werd in de zone zelf. De koning bepaalt de minimale functies, en het is de autonomie van de zone die kan bepalen dat hiervoor ook een structuur moet worden voorzien" (*Parl.St.* Kamer 2013-2014, nr. 3113/1, 34).

2. De aanhef geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) In het eerste lid is er geen reden om te verwijzen naar artikel 224, tweede lid, van de voornoemde wet van 15 mei 2007. Die bepaling biedt immers geen rechtsgrond voor het ontwerpbesluit.

b) Voor het ontwerpbesluit is een impactanalyse uitgevoerd met toepassing van artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging'.

Zoals uitdrukkelijk wordt vereist in artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 'houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging', dient in de aanhef dan ook melding te worden gemaakt van het bestaan van die impactanalyse.

De aanhef dient dienovereenkomstig aangevuld te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT