CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.197/2
du 24 février 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'déterminant le contenu minimal et la structure du programme pluriannuel de politique générale des zones de secours'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.197/2
van 24 februari 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de minimale inhoud en de structuur van het meerjarenbeleidsplan van de hulpverleningszones'

Le 29 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 'déterminant le contenu minimal et la structure du programme pluriannuel de politique générale des 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 29 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 ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de minimale inhoud en de structuur van het meerjarenbeleidsplan van de hulpverleningszones'.

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, § 1er, alinéa 1er, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté tend à donner exécution à l'article 23, § 1er, alinéa 5, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', qui charge le Roi de déterminer le contenu minimal et la structure du programme pluriannuel de politique générale que doivent établir les zones de secours.

L'article 3 du projet d'arrêté se donne pour objet d'énoncer succinctement les éléments que doit déterminer le programme pluriannuel de politique générale.

Par ailleurs, l'annexe du projet d'arrêté, qu'annonce l'article 4, fixe le modèle à suivre pour la structure de celui-ci.

En bonne logique, le modèle de structure du programme pluriannuel de politique générale qu'établit l'annexe devrait refléter et préciser le contenu des divers éléments qu'énumère l'article 3.

Or, le Conseil d'État n'aperçoit pas toujours avec toute la clarté voulue comment les éléments énumérés par l'article 3 se reflètent dans le modèle de structure du programme pluriannuel de politique générale qui figure à l'annexe.

En outre, celle-ci manque de précision sur la signification de certains des éléments qui devront apparaître dans le programme pluriannuel de politique générale. Ainsi en va-t-il tout particulièrement des éléments visés aux chapitres 1 et 3 du modèle de structure du programme.

On observe aussi que le rapport au Roi est plus complet et précis que le projet d'arrêté quant au contenu exact du programme pluriannuel de politique générale. Or, c'est dans l'arrêté lui-même, et non pas seulement dans le rapport au Roi, que ce contenu doit être fixé.

Enfin, il convient encore de noter que ni l'article 3 ni l'annexe ne comportent d'élément faisant apparaître que, comme le prescrit l'article 2, § 1er, 10°, de la loi précitée du 15 mai 2007, le programme pluriannuel de politique générale est un plan d'investissement présentant la caractéristique d'être aussi bien « communal » que « zonal ».

Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

En son article 23, § 1er, alinéa 4, la loi précitée du 15 mai 2007 prévoit que le conseil de la zone approuve le programme pluriannuel de politique générale. En outre, l'article 111, alinéa 1er, de la même loi charge le commandant de zone de la préparation quant au fond des dossiers soumis au conseil.

En prévoyant que « le conseil fixe le programme pluriannuel de politique générale, sur proposition du commandant de zone », l'article à l'examen n'a en substance d'autre objet que de rappeler les dispositions citées de la loi précitée du 15 mai 2007.

Un tel rappel est inutile. En outre, le rappel, par un arrêté, d'une disposition législative présente l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de celle-ci.

L'article 2 sera donc omis.

Article 6

En prévoyant que l'article 23 de la loi précitée du 15 mai 2007 et l'arrêté en projet entrent en vigueur « en même temps que l'arrêté royal par lequel il est constaté que les conditions visées à l'article 220 de la loi précitée du 15 mai 2007 sont remplies », l'article à l'examen énonce une disposition qui ne peut pas s'appliquer au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, comme le confirme expressément l'article 17, § 1er, 12°, de la loi précitée du 15 mai 2007, l'article 220 de cette loi ne s'applique pas au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

Or, l'article 23 de la loi précitée du 15 mai 2007 est destiné à s'appliquer à cet organisme [1]. Il en va de même de l'arrêté en projet [2].

Le texte doit donc être complété pour déterminer la date d'entrée en vigueur de l'article 23 de la loi précitée du 15 mai 2007 et de l'arrêté en projet en ce qui concerne le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

*

[1] Il ne figure pas dans la liste des dispositions qui, en vertu de l'article 17, § 1er, de la loi précitée du 15 mai 2007, ne s'appliquent pas au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

[2] Ceci est confirmé par l'article 5 de celui-ci.

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.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit beoogt uitvoering te verlenen aan artikel 23, § 1, vijfde lid, van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid', dat de Koning ermee belast de minimale inhoud en de structuur te bepalen van het meerjarenbeleidsplan dat de hulpverleningszones moeten opstellen.

Artikel 3 van het ontwerpbesluit strekt ertoe de elementen die in het meerjarenbeleidsplan moeten worden bepaald beknopt weer te geven.

Voorts wordt in de bijlage bij het ontwerpbesluit, waarvan gewag gemaakt wordt in artikel 4, het model vastgesteld waaraan de structuur van dat meerjarenbeleidsplan moet beantwoorden.

Het model van de structuur van het meerjarenbeleidsplan dat in de bijlage wordt vastgesteld, zou logischerwijs de inhoud van de verschillende elementen die in artikel 3 worden opgesomd moeten weergeven en preciseren.

Het is de Raad van State echter niet altijd geheel duidelijk hoe de elementen die in artikel 3 worden opgesomd, weerspiegeld worden in het structuurmodel van het meerjarenbeleidsplan dat als bijlage gaat.

In de bijlage is de betekenis van bepaalde elementen die in het meerjarenbeleidsplan moeten voorkomen bovendien niet voldoende duidelijk. Dat geldt inzonderheid voor de elementen die worden vermeld in de hoofdstukken 1 en 3 van het structuurmodel van het programma.

Tevens valt op te merken dat de precieze inhoud van het meerjarenbeleidsplan vollediger en nauwkeuriger wordt weergegeven in het verslag aan de Koning dan in het ontwerpbesluit. Die inhoud moet evenwel in het besluit zelf, en niet alleen in het verslag aan de Koning, worden bepaald.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat noch in artikel 3, noch in de bijlage elementen vermeld worden waaruit blijkt dat het meerjarenbeleidsplan een investeringsplan is met zowel een "gemeentelijk" als een "zonaal" karakter, zoals voorgeschreven in artikel 2, § 1, 10°, van de voornoemde wet van 15 mei 2007.

Het ontwerpbesluit moet worden herzien teneinde met deze opmerking rekening te houden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 23, § 1, vierde lid, van de voornoemde wet van 15 mei 2007 bepaalt dat de raad van de zone het meerjarenbeleidsplan goedkeurt. Daarenboven belast artikel 111, eerste lid, van dezelfde wet de zonecommandant met de inhoudelijke voorbereiding van de dossiers die aan de raad worden voorgelegd.

Door te bepalen dat "de raad […] het meerjarenbeleidsplan vast[legt], op voorstel van de zonecommandant", doet het voorliggende artikel wezenlijk niets anders dan de vermelde bepalingen van de voornoemde wet van 15 mei 2007 herhalen.

Een dergelijke herhaling is overbodig. Wanneer in een besluit een wettelijke bepaling wordt herhaald, heeft dat daarenboven het nadeel dat verwarring kan ontstaan omtrent het ware rechtskarakter van die bepaling.

Artikel 2 moet dus worden weggelaten.

Artikel 6

Door voor te schrijven dat artikel 23 van de voornoemde wet van 15 mei 2007 en het ontworpen besluit in werking treden "op hetzelfde ogenblik als het koninklijk besluit waarin wordt vastgesteld dat de voorwaarden bedoeld in artikel 220 van de wet van 15 mei 2007 zijn vervuld", bevat het voorliggende artikel een bepaling die niet kan worden toegepast op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp. Zoals artikel 17, § 1, 12°, van de voornoemde wet van 15 mei 2007 immers uitdrukkelijk aangeeft, is artikel 220 van die wet niet van toepassing op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp.

Het is evenwel de bedoeling dat artikel 23 van de voornoemde wet van 15 mei 2007 toepassing op die instelling vindt.[1] Hetzelfde geldt voor het ontworpen besluit.[2]

[1] Het staat niet in de lijst bepalingen die krachtens artikel 17, § 1, van de voornoemde wet van 15 mei 2007 niet gelden voor de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp.

[2] Dat wordt door artikel 5 van het ontwerp bevestigd.

De tekst moet dus worden aangevuld teneinde de datum van inwerkingtreding vast te stellen van artikel 23 van de voornoemde wet van 15 mei 2007 en van het ontworpen besluit wat betreft de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER
Anne-Catherine VAN GEERSDAELE	Pierre VANDERNOOT