



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.655/2
du 31 mars 2014

advies 55.655/2
van 31 maart 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les modalités du pouvoir de
réquisition visé à l'article 181
de la loi du 15 mai 2007
relative à la sécurité civile'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
modaliteiten van de
opvorderingsbevoegdheid
bedoeld in artikel 181 van de
wet van 15 mei 2007
betreffende de civiele
veiligheid'

Le 6 mars 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 'fixant les modalités du pouvoir de réquisition visé à l'article 181 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 31 mars 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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 31 mars 2014.

*

Op 6 maart 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 modaliteiten van de opvorderingsbevoegdheid bedoeld in artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 31 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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 31 maart 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

DISPOSITIF

Articles 2 et 3

L'article 2 du projet définit les conditions dans lesquelles l'autorité peut recourir à la réquisition de personnes et de choses :

- la réquisition doit être absolument nécessaire et être proportionnelle à l'objectif poursuivi (article 2, 1°, du projet) ;
- la mise en œuvre des moyens publics légaux ou conventionnels dont dispose l'autorité doit s'avérer impossible, inadéquate ou insuffisante pour faire face à la situation d'urgence dans un délai utile (article 2, 2°, du projet).

L'article 3, § 2, du projet prévoit que toute personne peut refuser la réquisition uniquement dans un certain nombre de cas limitativement énumérés : danger sérieux pour elle-même ou pour autrui ; personne ne disposant pas des connaissances spécifiques ; absence de mesures de sécurité adéquates ; mise en péril de la continuité du service public ¹.

Or, selon l'article 181, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', l'autorité ne peut « procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'[elle] juge nécessaire » que « lors des interventions effectuées dans le cadre des missions visées à l'article 11, en l'absence de services publics disponibles et à défaut de moyens suffisants ».

Comme le relève l'exposé des motifs,

« La réquisition a un caractère subsidiaire par nature. Il ressort toutefois de la pratique qu'il est nécessaire de réaffirmer ce principe de subsidiarité. En effet, s'agissant d'une atteinte importante aux droits fondamentaux, la réquisition doit rester un moyen exceptionnel auquel il ne peut être recouru qu'à défaut de tout autre moyen existant. Il est d'ailleurs constamment admis que ce procédé ne pourra être utilisé qu'en cas de 'nécessité pour l'intérêt général'. Aussi, les mots 'en l'absence de services publics disponibles et à défaut de moyens suffisants' sont insérés à l'alinéa 1^{er} du § 1^{er} » ².

¹ Afin d'assurer la continuité du service public, la loi prévoit dans certains cas expressément que des personnes ne peuvent pas être réquisitionnées. Ainsi, par exemple, les membres des cours, tribunaux, parquets et greffes ne peuvent être requis pour aucun autre service public, sauf les cas prévus par la loi (article 296 du Code judiciaire).

² *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3113/001, pp. 44-45.

Il s'ensuit que le législateur a fixé lui-même les conditions de la réquisition et que, conformément à l'article 181, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 précitée, le Roi n'est habilité qu'à fixer « la procédure et les modalités de la réquisition ».

Par conséquent, les articles 2 et 3, § 2, du projet doivent être omis.

De même, le Roi n'a pas été habilité à fixer les conditions de la réquisition. Il ne Lui appartient donc pas de régler la capacité des personnes pouvant faire l'objet d'une réquisition.

L'article 3, § 1^{er}, du projet sera revu en conséquence.

Article 8

Il ne revient pas à l'auteur du projet de définir le champ d'application *ratione personae* de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

Il va par ailleurs de soi que les personnes physiques réquisitionnées doivent être assimilées aux travailleurs au sens de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, a), de la loi du 4 août 1996 précitée car ce sont des « personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne ».

L'article 8 du projet doit dès lors être omis.

Article 10

L'article 10 du projet paraphrase l'article 181, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 précitée, selon lequel les autorités requérantes (État, commune ou zone de secours) supportent les « frais liés à la réquisition des personnes et des choses et remboursent ces frais aux ayants droit ».

Ces frais correspondent à la rémunération des prestations exécutées ou au dommage entraîné par la dépossession des biens. À défaut d'une habilitation expresse en ce sens, il ne revient pas à l'auteur du projet de déterminer le mode de calcul de ces frais.

Cet article doit donc être omis.

Article 11

L'article 11, § 2, qui prévoit qu'« en cas de réquisition collective, la personne morale concernée adresse à l'autorité requérante une facture reprenant les prestations exécutées », est source d'ambiguïté.

Si cette disposition entend déroger au paragraphe 1^{er} du même article, selon lequel le montant de l'indemnité est évaluée de commun accord, à consigner dans un écrit signé par les deux parties, la section de législation n'aperçoit pas ce qui justifie que, dans le cas d'une réquisition collective, l'indemnité soit fixée unilatéralement par la personne morale réquisitionnée au moyen d'une facture adressée à l'autorité requérante.

Si, en revanche, l'intention est que le montant de l'indemnité fasse l'objet d'un accord signé par les deux parties et en outre, dans certains cas, d'une facture, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif l'établissement d'une facture n'est expressément prévu qu'en cas de réquisition collective et non pas également pour toute prestation exécutée par une personne physique réquisitionnée dans le cadre d'une activité professionnelle indépendante.

Le projet sera revu pour tenir compte de cette observation.

*

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

DISPOSITIEF

Artikelen 2 en 3

Artikel 2 van het ontwerp stelt de voorwaarden vast waaronder de overheid personen en zaken kan opvorderen:

- de opvordering moet absoluut noodzakelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel (artikel 2, 1°, van het ontwerp);
- de aanwending van de wettelijke of conventionele openbare middelen waarover de overheid beschikt moet onmogelijk, ongeschikt of ontoereikend blijken om binnen een nuttige termijn het hoofd te bieden aan de noodsituatie (artikel 2, 2°, van het ontwerp);

Artikel 3, 2°, van het ontwerp bepaalt dat elke persoon de opvordering uitsluitend in een bepaald aantal limitatief opgesomde gevallen kan weigeren: een ernstig gevaar voor hemzelf of voor iemand anders; de persoon beschikt niet over de specifieke kennis; gebrek aan adequate veiligheidsmaatregelen; de continuïteit van de openbare dienst wordt in gevaar gebracht.¹

Artikel 181, § 1, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ stelt echter dat de overheid alleen “bij interventies in het kader van de opdrachten vermeld in artikel 11, in afwezigheid van beschikbare openbare diensten en bij gebrek aan voldoende middelen, de personen en zaken die [z]ij nodig acht, [kan] opvorderen”.

De memorie van toelichting luidt als volgt:

“De opvordering heeft van nature een subsidiair karakter. Uit de praktijk blijkt echter dat het nodig is om dit subsidiariteitsbeginsel opnieuw te bevestigen. Omdat het immers gaat om een zware aanval op de fundamentele rechten, moet de opvordering een uitzonderlijk middel blijven waarop enkel beroep kan worden gedaan bij gebrek aan elk ander bestaand middel. Er wordt bovendien constant erkend dat deze werkwijze enkel gebruikt kan worden in geval van “noodzaak voor het algemeen belang”. Omwille van

¹ Teneinde te zorgen voor de continuïteit van de openbare dienst bepaalt de wet in bepaalde gevallen uitdrukkelijk dat personen niet kunnen worden opgevorderd. Zo kunnen bijvoorbeeld leden van hoven, rechtbanken, parketten en griffies voor geen enkele andere openbare dienst worden opgevorderd, behalve in de gevallen waarin de wet voorziet (artikel 296 van het Gerechtelijk Wetboek).

deze reden worden de woorden “in afwezigheid van beschikbare openbare diensten en bij gebrek aan voldoende middelen” ingevoegd in het eerste lid van § 1”.²

Daaruit volgt dat de wetgever zelf de voorwaarden voor de opvordering heeft vastgesteld en dat de Koning overeenkomstig artikel 181, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 15 mei 2007 alleen gemachtigd is om “de procedure en de nadere regels van de opvordering” vast te leggen.

De artikelen 2 en 3, § 2, van het ontwerp moeten dus worden weggelaten.

Evenzo is de Koning niet gemachtigd om de voorwaarden van de opvordering vast te leggen. Hij is dus niet bevoegd om de bekwaamheid te regelen van de personen die kunnen worden opgevorderd.

Artikel 3, § 1, van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 8

Het komt de steller van het ontwerp niet toe de werkingssfeer *ratione personae* van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ vast te stellen.

Voorts is het evident dat opgevorderde natuurlijke personen moeten worden gelijkgesteld met werknemers in de zin van artikel 2, § 1, tweede lid, 1°, a), van de voornoemde wet van 4 augustus 1996 want het zijn “personen die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon”.

Artikel 8 van het ontwerp moet dus worden weggelaten.

Artikel 10

Artikel 10 van het ontwerp parafraseert artikel 181, § 2, eerste lid, van de voornoemde wet van 15 mei 2007, dat stelt dat de verzoekende overheid (Staat, gemeente of hulpverleningszone) “de kosten [draagt] verbonden aan de opvordering van personen en zaken en (...) deze kosten aan de rechthebbenden [vergoedt]”.

Die kosten stemmen overeen met de vergoeding van de geleverde prestaties of met de schade die de afneming van de goederen heeft veroorzaakt. Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke machtiging in die zin, is de steller van het ontwerp niet bevoegd om te bepalen hoe die kosten worden berekend.

Dit artikel moet dus worden weggelaten.

² Parl.St. Kamer 2013-14, nr. 53-3113/1, 44-45

Artikel 11

Artikel 11, § 2, waarin wordt bepaald dat “[i]n geval van collectieve opvordering, (...) de betrokken rechtspersoon een factuur met vermelding van de uitgevoerde prestaties naar de verzoekende overheid [stuurt]”, is onduidelijk.

Indien die bepaling ertoe strekt af te wijken van paragraaf 1 van hetzelfde artikel, die stelt dat het bedrag van de schadevergoeding in onderlinge overeenstemming wordt geraamd en vastgelegd wordt in een door beide partijen ondertekend document, begrijpt de afdeling Wetgeving niet waarom de opgevorderde rechtspersoon de schadevergoeding, in het geval van een collectieve opvordering, eenzijdig vaststelt door middel van een factuur die aan de verzoekende overheid wordt gezonden.

Indien de bedoeling daarentegen is dat over het bedrag van de schadevergoeding een door beide partijen ondertekend akkoord wordt gesloten en dat voor dat bedrag in bepaalde gevallen daarenboven een factuur wordt opgemaakt, begrijpt de afdeling Wetgeving niet waarom alleen uitdrukkelijk in het opmaken van een factuur wordt voorzien in het geval van een collectieve opvordering, en niet tevens voor elke prestatie geleverd door een natuurlijke persoon die in het kader van een zelfstandige beroepsactiviteit is opgevorderd.

Het ontwerp behoort te worden herzien teneinde rekening te houden met die opmerking.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT