



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.217/2
du 21 mai 2014

advies 56.217/2
van 21 mei 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les modalités
d'exercice par la province de
missions au profit de la zone de
secours et modifiant divers
arrêts royaux pris en
exécution de la loi du
15 mai 2007 relative à la
sécurité civile'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bepaling van de
modaliteiten van de uitvoering
door de provincie van
opdrachten ten gunste van de
hulpverleningszone en tot
wijziging van diverse
koninklijke besluiten genomen
in uitvoering van de wet van
15 mei 2007 betreffende de
civiele veiligheid'

Le 25 avril 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 les modalités d'exercice par la province de missions au profit de la zone de secours et modifiant divers arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mai 2014.

*

Op 25 april 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 bepaling van de modaliteiten van de uitvoering door de provincie van opdrachten ten gunste van de hulpverleningszone en tot wijziging van diverse koninklijke besluiten genomen in uitvoering van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 mei 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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. Le projet d'arrêté a deux objets : d'une part, en ses articles 2 à 4, il tend à donner exécution à l'article 21/1 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' ; d'autre part, en ses articles 5 à 11, il contient des dispositions visant à fixer la date d'entrée en vigueur de divers articles de cette loi et de plusieurs de ses arrêtés d'exécution.

Ces deux objets du projet d'arrêté sont très différents.

Mieux vaudrait donc adopter deux arrêtés distincts.

2. Le préambule doit être complété par la mention des arrêtés royaux modifiés par le projet.

3. De l'accord de la fonctionnaire déléguée, il conviendrait que chacune des dispositions modificatives figurant aux articles 5 à 10 soit complétée par un alinéa contenant une disposition analogue à celle figurant à l'article 11, alinéa 2.

4. L'article 11, alinéa 1^{er}, appelle les observations suivantes :

a) Le texte à l'examen entend régler l'entrée en vigueur d'un grand nombre de dispositions de la loi du 15 mai 2007 dont, à ce jour, ni cette loi ni ses arrêtés royaux d'exécution, existants ou dont un projet a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, n'ont déterminé la date d'entrée en vigueur.

Comme l'indique la note adressée à la Ministre par la direction juridique de la direction générale Sécurité civile du Service public fédéral Intérieur, la volonté des auteurs du projet d'arrêté est tout particulièrement de « faire entrer en vigueur toutes les dispositions de la loi du 15 mai 2007 nécessaires au bon fonctionnement des zones de secours à partir du 1^{er} janvier 2015 ».

Il est à cet égard permis de se demander s'il ne conviendrait pas, pour réaliser pleinement cet objectif, que la liste fixée par l'article 11, alinéa 1^{er}, 1^o, soit complétée par la mention de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et §§ 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007 ¹.

Il y aurait également lieu de fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 71 de la loi du 15 mai 2007 ².

Enfin, dès lors que la disposition en projet fixe la date d'entrée en vigueur des articles 181, 182 et 185 de la loi du 15 mai 2007, il serait logique de fixer à la même date l'entrée en vigueur de l'article 187 de la même loi, qui est lié à ces dispositions.

b) L'article 67, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 mai 2007 est en vigueur depuis le 7 novembre 2013 ³.

Dans le texte à l'examen, il ne convient donc de faire état que des dispositions de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 qui ne sont pas encore en vigueur, à savoir l'alinéa 1^{er}, 1^o à 3^o et 5^o, et les alinéas 2 et 3.

c) Il résulte des informations communiquées par la fonctionnaire déléguée qu'un arrêté royal en cours de publication au *Moniteur belge* règle déjà l'entrée en vigueur de l'article 208 de la loi du 15 mai 2007 ⁴.

Le texte à l'examen ne doit donc pas faire mention de cette disposition.

5. L'article 11, alinéa 2, appelle les observations suivantes :

a) Le texte doit viser l'entrée en vigueur, non seulement de l'arrêté en projet, mais aussi des dispositions de la loi du 15 mai 2007 qui sont mentionnées à l'article 11, alinéa 1^{er}.

¹ L'alinéa 2, devenu le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de l'article 6 de la loi du 15 mai 2007, est entré en vigueur le 7 décembre 2012 (article 14, 1^o, de l'arrêté royal du 10 novembre 2012 'déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats').

² Selon cette disposition, les arrêtés royaux visés aux articles 67 à 70 de la loi du 15 mai 2007 doivent être confirmés par une loi au plus tard dans les six mois de leur entrée en vigueur, à défaut de quoi ils cessent de produire leurs effets. La logique veut que le régime d'entrée en vigueur de ladite disposition suive celui de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi auxquelles elle est liée. Compte tenu des termes dans lesquels l'article 224 de la loi du 15 mai 2007 règle l'entrée en vigueur des dispositions de celle-ci, il conviendrait que le Roi prenne une disposition réglant expressément l'entrée en vigueur de l'article 71.

³ Article 8 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les missions des services de secours qui peuvent être facturées et celles qui sont gratuites'.

⁴ Voir l'article 336 de l'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', communiqué par la fonctionnaire déléguée.

b) *In fine*, le texte ne permet pas de déterminer aisément la date d'entrée en vigueur qu'il tend à fixer.

Il conviendrait d'habiliter le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions à publier dans le *Moniteur belge* un avis qui mentionnera, en application du texte à l'examen, à quelle date se produit l'intégration des services d'incendie dans la zone, qu'envisage le texte.

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat kan worden nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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. Het ontwerpbesluit heeft twee doelstellingen: enerzijds beogen de artikelen 2 tot 4 ervan uitvoering te geven aan artikel 21/1 van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid'; anderzijds bevatten de artikelen 5 tot 11 ervan bepalingen die ertoe strekken de datum van inwerkingtreding van diverse artikelen van deze wet en van verscheidene van de uitvoeringsbesluiten ervan vast te stellen.

Die twee doelstellingen van het ontwerpbesluit zijn erg uiteenlopend.

Het zou dan ook beter zijn om twee afzonderlijke besluiten vast te stellen.

2. De aanhef moet worden aangevuld met de vermelding van de koninklijke besluiten die bij het ontwerp worden gewijzigd.

3. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat elk van de wijzigingsbepalingen die in de artikelen 5 tot 10 zijn opgenomen, zou moeten worden aangevuld met een lid dat een soortgelijke bepaling bevat als die in artikel 11, tweede lid.

4. Artikel 11, eerste lid, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) De voorliggende tekst strekt tot regeling van de inwerkingtreding van een groot aantal bepalingen van de wet van 15 mei 2007 waarvoor de datum van inwerkingtreding tot dusver niet is vastgesteld, noch in deze wet, noch in de koninklijke besluiten tot uitvoering ervan die reeds bestaan of waarvan een ontwerp voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.

Zoals aangegeven in de nota die de Juridische Directie van de Algemene Directie Civiele Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken heeft gericht aan de minister, is het inzonderheid de bedoeling van de stellers van het ontwerpbesluit om “de bepalingen van de wet van 15 mei 2007 die noodzakelijk zijn voor de goede werking van de zones vanaf 1 januari 2015 in werking te laten treden”.

In dat opzicht is het de vraag of het niet beter is om de bij artikel 11, eerste lid, 1° vastgestelde lijst aan te vullen met de vermelding van artikel 6, § 1, eerste lid, en §§ 2 en 3, van de wet van 15 mei 2007, teneinde dat doel volkomen te bereiken.¹

Ook zou de datum van inwerkingtreding van artikel 71 van de wet van 15 mei 2007 moeten worden vastgesteld.²

Aangezien de ontworpen bepaling de datum vaststelt waarop de artikelen 181, 182 en 185 van de wet van 15 mei 2007 in werking treden, zou artikel 187 van dezelfde wet, dat nauw samenhangt met die bepalingen, logischerwijze op dezelfde datum in werking moeten treden.

b) Artikel 67, eerste lid, 4°, van de wet van 15 mei 2007 is van kracht sedert 7 november 2013.³

In het voorliggende ontwerp dient dus alleen melding te worden gemaakt van de bepalingen van artikel 67 van de wet van 15 mei 2007 die nog niet van kracht zijn, namelijk het eerste lid, 1° tot 3° en 5°, en het tweede en het derde lid.

c) Uit de informatie die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, blijkt dat de inwerkingtreding van artikel 208 van de wet van 15 mei 2007 reeds wordt geregeld in een koninklijk besluit dat binnenkort in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.⁴

Die bepaling mag dan ook niet in het voorliggende ontwerp worden vermeld.

5. Artikel 11, tweede lid, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) Het ontwerp dient niet alleen de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, te vermelden maar ook die van de bepalingen van de wet van 15 mei 2007 die zijn opgenomen in artikel 11, eerste lid.

¹ Het tweede lid, dat paragraaf 1, tweede lid, van artikel 6 van de wet van 15 mei 2007 is geworden, is in werking getreden op 7 december 2012 (artikel 14, 1°, van het koninklijk besluit van 10 november 2012 ‘tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de snelste adequate hulp en van de adequate middelen’).

² Volgens die bepaling moeten de koninklijke besluiten, bedoeld in de artikelen 67 tot 70 van de wet van 15 mei 2007, uiterlijk zes maanden na hun inwerkingtreding bij wet zijn bekrachtigd, bij gebreke waarvan ze buiten werking treden. Het is niet meer dan logisch dat voor de inwerkingtreding van die bepaling de inwerkingtredingsgeling wordt toegepast van de bepalingen van de wet waarmee ze samenhangt. Gelet op de bewoordingen waarin artikel 224 van de wet van 15 mei 2007 de inwerkingtreding van de bepalingen ervan regelt, zou het dienstig zijn dat de Koning een bepaling uitvaardigt die de inwerkingtreding van artikel 71 uitdrukkelijk regelt.

³ Artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 oktober 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 2007 tot vaststelling van de opdrachten van de hulpdiensten die kunnen verhaald worden en diegene die gratis zijn’.

⁴ Zie artikel 336 van het koninklijk besluit ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’, dat de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt.

b) Het is niet eenvoudig om, *in fine*, aan de hand van het ontwerp de datum van inwerkingtreding te bepalen waarvan het de vaststelling beoogt.

Het zou dienstig zijn de minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken, te machtigen om in het *Belgisch Staatsblad* een bericht bekend te maken waarin, met toepassing van het voorliggende ontwerp, wordt vermeld op welke datum de in dit ontwerp geplande integratie van de brandweerdienst in de zone zal plaatsvinden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT