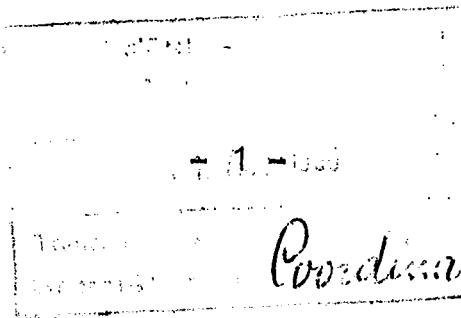


IR.

L. 7218/1.



ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 30 juin 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur la protection contre les sinistres", a donné le 11 juillet 1960 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 30e juni 1960 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de rampbeveiliging", heeft de 11e juli 1960 het volgend advies gegeven :

L'article 3, du titre XI du décret des 16 - 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire range la protection contre les sinistres parmi les objets confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux.

Dans son ensemble, le projet de loi, loin de vouloir enlever cette compétence aux communes, s'inscrit dans le cadre de cette disposition légale et ne tend à faire intervenir le législateur dans cette matière - qui reste ainsi essentiellement d'intérêt communal - que dans la mesure où l'intérêt général exige que soient précisées les obligations qui résultent, pour les communes, de la disposition légale en question et qui impliquent déjà que les communes sont tenues de prendre les mesures qui doivent leur permettre de disposer de moyens de protection appropriés et suffisants.

Il y a toutefois lieu de constater que le projet contient deux dispositions qui relèvent d'une conception différente.

Alors que, d'après l'article 1er du projet, les communes satisfont aux obligations qui leur incombent non seulement par la création d'un corps de sapeurs-pompiers mais également par la conclusion d'une convention leur permettant d'avoir recours au corps de sapeurs-pompiers d'une autre commune, l'article 2 oblige néanmoins certaines communes à procéder à la création d'un corps de sapeurs-pompiers pour la seule raison qu'elles auront été

.../...

désignées comme centre d'un groupe régional de protection contre les sinistres, et non en raison de caractéristiques spéciales que pourrait présenter la lutte contre les sinistres sur leur territoire.

D'autre part, l'article 9 du projet impose d'une manière implicite aux communes qui, soit obligatoirement, soit librement, ont créé un corps de sapeurs-pompiers, l'obligation de conclure, le cas échéant, une convention avec d'autres communes, permettant à ces dernières d'avoir recours à ce corps, et les astreint, partant, à organiser ce corps de manière telle que non seulement il réponde à leurs besoins, mais qu'il puisse desservir également d'autres communes.

Cette disposition oblige également les communes qui ont conclu pareille convention, d'y apporter en faveur de leurs cocontractants les modifications que les autorités supérieures estimeraient justifiées par les circonstances.

Ces obligations et les charges qu'elles comportent ne découlent pas du décret de 1790, puisqu'elles ne se rapportent en rien à la mission confiée par ce décret à la vigilance et à l'autorité des communes à qui elles seraient imposées. Les dispositions de l'article 9 et de l'article 2, partim, impliquent que le législateur considère que la lutte contre les sinistres relève d'un intérêt géographiquement plus vaste que l'intérêt communal.

Cette conception est différente de celle qui préside à l'ensemble du projet. Il en résulte que celui-ci procède de deux principes contradictoires.

+

+ +

L'intitulé et l'article 1er du projet de loi traduiraient mieux la portée de la loi s'ils étaient rédigés comme suit :

"Projet de loi réglant l'organisation, par les communes, de la protection contre les sinistres".

"Article 1er.-

Pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en matière de protection contre les sinistres de toute nature, notamment les incendies, les communes sont tenues soit de créer un corps de sapeurs-pompiers disposant du personnel et du matériel nécessaires, soit de conclure une convention leur permettant d'avoir recours au corps de sapeurs-pompiers d'une autre commune".

+

+ +

L'article 2 , sous réserve de l'observation générale qui précède, serait mieux rédigé comme suit :

"Article 2.-

Les communes de chaque province sont réparties en groupes régionaux de protection contre les sinistres. Le gouverneur fixe la composition de ces groupes et désigne dans chaque groupe la commune qui en constitue le centre.

.../...

Toutefois, si pour assurer une meilleure protection contre les sinistres, il y a lieu de comprendre dans un même groupe régional des communes situées dans plusieurs provinces, la décision est prise soit de commun accord par les gouverneurs intéressés, soit par le Roi, à la demande d'un de ces gouverneurs.

Par dérogation à l'article 1er, toute commune constituant le centre d'un groupe régional est tenue de créer un corps de sapeurs-pompiers.

Les communes d'un groupe régional ne peuvent conclure la convention visée à l'article 1er qu'avec la commune qui en constitue le centre ou avec une autre commune du groupe disposant d'un corps de sapeurs-pompiers professionnels".

+

+ +

L'article 3 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 3.-

Le Roi détermine les règles d'organisation générale des corps de sapeurs-pompiers. Ces règles diffèrent suivant qu'il s'agit de corps de sapeurs-pompiers professionnels, de corps de sapeurs-pompiers volontaires ou de corps mixtes. Ces règles précisent la mission de ces corps en matière de lutte contre les sinistres.

.../...

Le Roi fixe les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers.

Les officiers sont nommés, promus, suspendus et révoqués par le conseil communal. Les délibérations sur ces objets sont soumises à l'approbation du gouverneur de la province.

Le conseil communal et l'officier peuvent se pourvoir auprès du Roi, contre la décision du gouverneur, dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite".

+

+ +

L'article 4, dont le dernier alinéa est superflu, serait mieux rédigé comme suit :

"Article 4.-

Les règlements communaux relatifs à l'organisation des corps de sapeurs-pompiers, ainsi que les conventions visées à l'article 1er, doivent être établis en conformité avec un règlement-type et une convention-type, arrêtés par le Roi.

Les délibérations des conseils communaux relatives à ces actes sont soumises à l'approbation du gouverneur de la province.

Le conseil communal peut se pourvoir auprès du Roi, contre la décision du gouverneur, dans les quinze jours de la notification qui lui en est faite".

+

1 1

A l'article 5, il convient de remplacer l'expression "mise en oeuvre" par "l'intervention au lieu des sinistres", et de prévoir que les réquisitions qui engagent la responsabilité des communes et qui peuvent entraîner des sanctions pénales soient effectuées d'après certaines formes, en ajoutant au deuxième alinéa : "Le Roi règle les modalités de ces réquisitions".

+

+ +

A l'article 6, il convient de compléter l'expression "les opérations de protection" par les mots "et de lutte".

+

+ +

Dans le corps de l'alinéa 1er de l'article 8 il faut lire : "... le gouverneur de la province peut, les autorités responsables entendues et après avis du service chargé de l'inspection prévue à l'article 7, arrêter ...".

+

+ +

Article 9 (voir les observations générales).

+

+ +

.../...

Au sujet de l'article 10, l'exposé des motifs signale qu'il devrait être permis à l'Etat de faire lui-même l'acquisition du matériel et de le céder aux communes, à charge pour celles-ci de verser au Trésor la différence entre le prix d'achat et le subside normalement alloué.

Cette disposition ne permet pas à l'Etat d'obliger les communes à acquérir ce matériel.

Au surplus, cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 10.-

Le Roi est autorisé, dans les limites des lois budgétaires et dans les conditions qu'il détermine, à aider les communes dans la protection et la lutte contre les sinistres, tant par l'octroi de subventions que par des cessions de matériel acquis à cet effet".

+

+ +

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 11 du projet, les mots "de sapeurs-pompiers" figurant à l'alinéa 1er de l'article 128 de la loi communale sont supprimés.

L'article 128 de la loi communale dispose que notamment les corps de sapeurs-pompiers armés ne peuvent être établis ou organisés sans l'autorisation du Roi. La suppression des mots "de sapeurs-pompiers" pourrait

.../...

être interprétée comme permettant la création de ces corps sans l'autorisation du Roi. Telle n'étant pas l'intention du Gouvernement, il convient de ne pas modifier l'article 128 de la loi communale, et de rédiger l'alinéa 1er de l'article 11 comme suit :

"Aucun corps de sapeurs-pompiers ne peut être armé".

+

+ +

Dans la version néerlandaise de l'exposé des motifs, il convient de citer le 5° de l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 dans son texte français.

In artikel 3 van titel XI van het decreet van 16-24 augustus 1790 op de rechterlijke inrichting wordt tot de objecten die aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeentelijke korpsen zijn toevertrouwd, onder meer de beveiliging tegen rampen gerekend.

Het ontwerp, verre van die bevoegdheid aan de gemeenten te willen onttrekken, ligt over het geheel genomen in de lijn van die wetsbepaling en beoogt de wetgever in die zaak - die dus in wezen van gemeentelijk belang blijft - alleen in zover te laten optreden als het algemeen belang nadere omschrijving vordert van de verplichtingen die de genoemde wetsbepaling voor de gemeenten meebrengt, en waarin reeds besloten ligt, dat zij het nodige moeten doen om over toereikende en aangepaste beveiligingsmiddelen te beschikken.

Echter moge worden opgemerkt, dat in het ontwerp twee bepalingen voorkomen waarbij van een andere opvatting wordt uitgegaan.

Terwijl de gemeenten, volgens artikel 1 van het ontwerp, aan hun verplichtingen voldoen als ze een eigen brandweerkorps oprichten, doch ook als ze een overeenkomst aangaan volgens welke ze een beroep kunnen doen op de brandweer van een andere gemeente, moeten sommige gemeenten, volgens artikel 2, een brandweerkorps oprichten, niet omdat de bestrijding der rampen aldaar bijzondere eisen stelt, maar alleen omdat zij werden aangewezen tot centrum van een gewestelijke groep voor beveiliging tegen rampen.

Anderdeels legt artikel 9 van het ontwerp, impliciet aan de gemeenten die verplicht of vrijwillig een brandweerkorps hebben opgericht, de verplichting op in voorkomend geval met andere gemeenten een overeenkomst af te sluiten, volgens welke deze laatste een beroep op dat korps kunnen doen, en dan ook hun brandweer zo in te richten dat, naast voorziening in eigen behoeften, ook bediening van andere gemeenten mogelijk is.

Diezelfde bepaling verplicht de gemeenten die zulke overeenkomst hebben gesloten, daarin ten behoeve van hun medecontractanten de wijzigingen aan te brengen die de hogere overheid, gelet op de omstandigheden, gewettigd mocht achten.

Die verplichtingen en de daaraan verbonden lasten vloeien niet voort uit het decreet van 1790, aangezien ze niets te maken hebben met de opdracht welke dat decreet toevertrouwt aan de waakzaamheid en het gezag van die gemeenten aan wie deze verplichtingen en deze lasten zouden worden opgelegd. De bepalingen van artikel 9 en artikel 2, partim, impliceren dan ook dat de rampbestrijding, naar het oordeel van de wetgever, behoort tot een belang, dat in de ruimte verder reikt dan het gemeentelijk belang.

Zulke opvatting nu strookt niet met die welke over het geheel genomen ten grondslag ligt aan het ontwerp. Hieruit vloeit voort dat het ontwerp uitgaat van twee tegenstrijdige principes.

+

+ +

.../...

De strekking van het wetsontwerp zou beter tot uitdrukking komen indien het opschrift en artikel 1 als volgt waren gesteld :

"Ontwerp van wet houdende regelen inzake het inrichten, door de gemeenten, van de beveiliging tegen rampen".

"Artikel 1.-

Om aan de op hen rustende verplichtingen inzake beveiliging tegen enigerlei rampen, inzonderheid tegen brand, te voldoen, dienen de gemeenten een eigen brandweerkorps met het nodige personeel en materieel op te richten; dan wel een overeenkomst te sluiten krachtens welke zij een beroep kunnen doen op het brandweerkorps van een andere gemeente".

+ .

+ +

Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte algemene opmerking zou artikel 2 beter als volgt worden gesteld :

"Artikel 2.-

De gemeenten van iedere provincie worden ingedeeld in gewestelijke groepen voor beveiliging tegen rampen. De gouverneur bepaalt de samenstelling van die groepen en wijst in iedere groep een gemeente als centrum aan.

Mocht het voor een betere beveiliging tegen rampen evenwel nodig zijn, gemeenten van verschillende provincies in te delen bij dezelfde gewestelijke groep, dan wordt hierover beslist door de betrokken gouverneurs in gemeen overleg, dan wel door de Koning, op verzoek van een dezer gouverneurs.

.../...

In afwijking van artikel 1 dient iedere gemeente die het centrum van een gewestelijke groep is, een eigen brandweerkorps op te richten.

De gemeenten van een gewestelijke groep kunnen de in artikel 1 bedoelde overeenkomst enkel aangaan met de gemeente die het centrum van de groep is of met een andere gemeente van de groep die over een beroepsbrandweerkorps beschikt".

+

+ +

Artikel 3 zou beter als volgt worden gesteld :

"Artikel 3.-

De Koning bepaalt de regelen inzake algemene inrichting van brandweerkorpsen. Die regelen verschillen naargelang het beroeps-, vrijwilligers- of gemengde korpsen betreft, en omschrijven de opdracht van die korpsen inzake rampbestrijding.

De Koning stelt de geschiktheids- en bekwaamheidsmaatstaven en de voorwaarden van benoeming en bevordering der officieren vast.

De officieren worden benoemd, bevorderd, geschorst en afgezet door de gemeenteraad. Desbetreffende beslissingen moeten aan de gouverneur van de provincie ter goedkeuring worden voorgelegd.

De gemeenteraad en de officier kunnen bij de Koning in beroep komen van de beslissing van de gouverneur der provincie binnen vijftien dagen nadat hun daarvan kennis is gegeven".

+

+ +

.../...

Artikel 4, waarvan het laatste lid overbodig is, stelle men als volgt :

"Artikel 4.-

De gemeentelijke reglementen op de inrichting van brandweerkorpsen en overeenkomsten als bedoeld in artikel 1, moeten worden opgemaakt volgens het modelreglement of de modelovereenkomst vastgesteld door de Koning .

Gemeenteraadsbeslissingen met betrekking tot die akten worden aan de gouverneur van de provincie ter goedkeuring voorgelegd.

De gemeenteraad kan bij de Koning in beroep komen van de beslissing van de gouverneur binnen vijftien dagen na dat hem daarvan kennis is gegeven".

+

+ +

In artikel 5 vervange men de uitdrukking "in-zetten" door "optreden ter plaatse van de ramp". Tevens zou moeten worden bepaald, dat de opvorderingen, die tot aansprakelijkheid van gemeenten en strafsancties kunnen leiden, moeten worden gedaan met inachtneming van bepaalde vormen. Hiertoe zou aan het tweede lid kunnen worden toegevoegd : "De Koning stelt de nadere regelen voor het verrichten van die opvorderingen".

+

+ +

In artikel 6 schrijve men : "operaties voor de beveiliging tegen en de bestrijding van rampen".

In het eerste lid van artikel 8 schrijve men :
"... kan de gouverneur van de provincie, de verantwoorde-
lijke overheden gehoord en na advies van de dienst belast
met de in artikel 7 bedoelde inspectie,..."

+

+ +

Artikel 9 (zie algemene opmerkingen).

+

+ +

Bij artikel 10 wijst de memorie van toelichting
erop, dat de Staat het materieel zelf zou moeten kunnen
aankopen en aan de gemeenten overdragen mits deze het ver-
schil tussen de aankoopprijs en de normaal verleende toe-
lage in de Schatkist storten.

Met die bepaling kan de Staat de gemeenten niet
verplichten tot aankoop van dat materieel.

Bovendien ware dit artikel beter gesteld als volgt

"Artikel 10.-

De Koning kan, binnen de grenzen van de begrotings-
wetten en onder de door hem te bepalen voorwaarden, de ge-
meenten bij de beveiliging tegen en de bestrijding van
rampen helpen, zowel door het verlenen van toelagen als
door overdracht van het daartoe aangekochte materieel".

+

+ +

Luidens artikel 11, eerste lid, van het ontwerp worden de woorden "van brandweermannen" in artikel 128, eerste lid, van de gemeentewet geschrapt.

Artikel 128 van de gemeentewet bepaalt, dat onder meer geen korps van gewapende brandweermannen kan worden ingesteld of ingericht zonder de machtiging van de Koning. Het schrappen van de woorden "van brandweermannen" kan zó worden uitgelegd, dat instelling van zulke korpsen zonder de machtiging van de Koning mogelijk wordt. Aangezien dit niet de bedoeling van de Regering is, laten men artikel 128 van de gemeentewet ongewijzigd en stellen men het eerste lid van artikel 11 van het ontwerp als volgt :

"Geen brandweerkorps mag gewapend zijn".

+

+ +

In de Nederlandse versie van de memorie van toelichting hale men artikel 3, 5°, van titel XI van het decreet van 16-24 augustus 1790 aan in het Frans.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J. SUETENS,
de Heren :

L. MOUREAU,
G. HOLOYE,

F. DUCHENE,

G. VAN HECKE,

premier président,
eerste-voorzitter,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

assesseurs de la
section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. DE KOSTER,
Mevrouw :

greffier adjoint,
adjunct-griffier,

greffier.
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.

Le rapport a été présenté par M. Ch. SMOLDERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. SMOLDERS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. DE KOSTER.

(s). J. SUETENS.