



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.963/2/V
du 21 août 2024

advies 76.963/2/V
van 21 augustus 2024

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant les dispositions de
la loi du 15 mai 2007 relative
à la sécurité civile concernant
les dotations et subsides
fédéraux et les arrêtés royaux
y relatifs’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de bepalingen
van de wet van 15 mei 2007
betreffende de civiele
veiligheid in verband met de
federale dotaties en subsidies
en de bijbehorende koninklijke
besluiten’

Le 11 juillet 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 27 août 2024, sur un avant-projet de loi 'modifiant les dispositions de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile concernant les dotations et subsides fédéraux et les arrêtés royaux y relatifs'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 21 août 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Benoît LAGASSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 août 2024.

*

Op 11 juli 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 27 augustus 2024 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de bepalingen van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid in verband met de federale dotaties en subsidies en de bijbehorende koninklijke besluiten'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 21 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, en Benoît LAGASSE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 augustus 2024.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'avant-projet modifie, outre la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' (chapitre 2), les arrêtés royaux du 4 avril 2014 'portant la détermination, le calcul et le paiement de la dotation fédérale de base pour les zones de secours' (chapitre 3), du 19 avril 2014 'portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours' (chapitre 4) et du 6 décembre 2015 'fixant les conditions d'octroi de subsides aux prézones et aux zones de secours pour l'achat de matériel ou l'utilisation de licence nécessaire pour l'exécution de leurs missions de sécurité civile' (chapitre 5).

Contrairement à l'arrêté royal du 4 avril 2014 et à l'arrêté royal du 19 avril 2014, qui ont été confirmés par l'article 209 de la loi-programme du 19 décembre 2014¹, l'arrêté royal du 6 décembre 2015 n'a pas été confirmé par une norme à valeur législative. Il n'a dès lors qu'une valeur réglementaire.

En conséquence, l'auteur de l'avant-projet appréciera s'il ne convient pas d'omettre de l'avant-projet le contenu du chapitre 5 tendant à modifier l'arrêté royal du 6 décembre 2015 et d'en reprendre ce contenu dans un arrêté royal distinct, ce afin d'éviter d'intégrer des dispositions à valeur législative dans un texte à valeur réglementaire².

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'avant-projet de loi sera pourvu d'un arrêté royal de présentation en vue de son dépôt à la Chambre des Représentants³.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Selon l'article 71 de la loi du 15 mai 2007 : « Les arrêtés royaux visés aux articles 67 à 70 sont confirmés par une loi au plus tard dans les six mois de leur entrée en vigueur. À défaut de confirmation dans ce délai, ils cessent de produire leurs effets ».

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 109.

³ *Ibidem*, recommandations n°s 226 et 227, p. 186.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 17, § 2, 5/1, de la loi du 15 mai 2007 énonce :

« Les termes 'zone' ou 'zone de secours' doivent être entendus comme visant le service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale dans les articles suivants :

[...]

5/1. l'article 117, alinéa 1^{er} ; ».

Le 3°, b), vise, dans cet article, à abroger les mots « alinéa 1^{er} ».

Une telle modification tient compte de ce que l'article 117 de la loi du 15 mai 2007 est structuré en paragraphes et tend à faire en sorte que pour l'application de cette disposition dans son ensemble, les notions de « zone » ou « zone de secours » visent également le service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « SIAMU »).

Or, l'article 117, § 2, de la loi du 15 mai 2007, qui n'est pas modifié par l'avant-projet à l'examen, mentionne explicitement le SIAMU, ce qui implique, à la suite de l'adoption de la modification projetée, une redondance de la référence au SIAMU, une fois par l'usage du terme « zones » et une autre fois par la mention expresse du SIAMU.

L'avant-projet sera complété par une disposition modifiant l'article 117, § 2, de la loi du 15 mai 2007 afin d'en omettre la mention du SIAMU.

Article 3

1. L'article 69, alinéa 4, en projet de la loi du 15 mai 2007 prévoit :

« La dotation fédérale complémentaire est constituée de quatre composantes :

- Les mesures de fin de carrières ;
- Le mandat du commandant de zone ;
- L'harmonisation du statut ;
- Le fonctionnement opérationnel ».

En vertu de l'article 69, alinéa 6, en projet de la loi du 15 mai 2007, le SIAMU bénéficie uniquement « de la composante de la dotation fédérale complémentaire relative au fonctionnement opérationnel ».

2. En ce qui concerne les trois composantes de la dotation fédérale complémentaire dont ne bénéficie pas le SIAMU, le commentaire de l'article indique qu'elles « concernent des dépenses engendrées par la réforme pour les communes, mais pas pour la Région de Bruxelles-Capitale » :

« En effet, le SIAMU est un organisme d'intérêt public régional créé par l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création d'un service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale. La Région de Bruxelles-Capitale est donc totalement indépendante pour fixer les règles dans les trois domaines précités.

Si l'on applique au SIAMU les mêmes critères de répartition que ceux prévus pour ces trois composantes de la dotation complémentaire qui couvrent des dépenses engendrées par la réforme de la sécurité civile uniquement pour les communes, il en résulterait une discrimination au détriment des zones de secours. En effet, cela reviendrait à traiter de la même façon les zones de secours et le SIAMU alors que ces deux entités ne se voient pas imposer les mêmes règles/obligations. Pour éviter cette nouvelle discrimination, seule la dotation fédérale complémentaire relative au fonctionnement opérationnel est rendue applicable au SIAMU ».

3. Ainsi que la Cour constitutionnelle l'a souligné par son arrêt n° 54/2022 du 21 avril 2022, auquel l'avant-projet à l'examen tend à donner suite, les dotations fédérales complémentaires « visent à permettre 'un calcul des dotations par catégorie de surcouts' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3113/003, p. 3) » et « elles sont établies 'sur la base de critères objectifs, qui tiennent toutefois compte des spécificités de chaque zone' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3113/004, p. 16) », et ce en vue de financer les mêmes missions au niveau supralocal en matière de sécurité civile, par les zones de secours et par le SIAMU ⁴.

S'il apparaît justifié, au regard de ce qui est exposé dans le commentaire de l'article, de ne pas prendre en compte, pour la dotation fédérale complémentaire du SIAMU, les trois composantes liées aux mesures de fin de carrières, au mandat du commandant de zone et à l'harmonisation du statut, puisque ces dernières ne s'imposent pas au SIAMU, la question se pose toutefois de savoir si l'absence de toute prise en compte d'éventuels surcouts liés à des dépenses de personnel au sens large dans le mode de calcul de la dotation fédérale complémentaire du SIAMU est proportionnée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que la dotation spécifique du SIAMU est supprimée.

L'article 69, alinéa 6, en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

4. La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 14, 3°, de l'avant-projet.

Article 8

Comme en a convenu le délégué de la Ministre, la disposition sera adaptée pour modifier également la définition du point P6.

⁴ C.C., 21 avril 2022, n° 54/2022, B.16.1.

Par ailleurs, au 2°, dans la version française, la subdivision en d), e) et f), ainsi qu'en (c) et (d), sera corrigée.

Article 16

Au 1°, la subdivision sera corrigée.

Article 25

Compte tenu de la modification apportée par l'article 19, 2°, de l'avant-projet, il conviendrait de remplacer les mots « le conseil de prézone ou de zone » par les mots « le SIAMU ou la zone » et non par les mots « l'autorité compétente du SIAMU ou la zone ».

Article 26

Comme en a convenu le délégué de la Ministre, l'article 7, § 3, de l'arrêté royal du 6 décembre 2015, qui mentionne « la prézone », doit également être modifié.

Article 28

L'article 28 dispose :

« Le Roi détermine l'entrée en vigueur de la présente loi par un arrêté délibéré en conseil des ministres ».

Il convient de fixer une date ultime d'entrée en vigueur de la loi, de manière à garantir, en cas d'inaction du pouvoir exécutif, que la loi entrera en vigueur au plus tard à cette date ⁵.

*

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 154.1 et 154.1.1.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het voorontwerp wijzigt niet enkel de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ (hoofdstuk 2), maar ook het koninklijk besluit van 4 april 2014 ‘inzake vaststelling, berekening en betaling van de federale basisdotatie voor de hulpverleningszones’ (hoofdstuk 3), het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van de verdeelsleutel van de bijkomende federale dotatie aan de prezones en aan de hulpverleningszones’ (hoofdstuk 4) en het koninklijk besluit van 6 december 2015 ‘tot bepaling van de voorwaarden van subsidies aan de prezones en aan de hulpverleningszones voor de aankoop van materiaal of het gebruik van een licentie noodzakelijk voor het uitoefenen van hun opdrachten van civiele veiligheid’ (hoofdstuk 5).

In tegenstelling tot het koninklijk besluit van 4 april 2014 en het koninklijk besluit van 19 april 2014, die bekrachtigd zijn bij artikel 209 van de programmawet van 19 december 2014,¹ is het koninklijk besluit van 6 december 2015 niet bekrachtigd bij een wetkrachtige regel. Het heeft dan ook een louter verordenende waarde.

De steller van het voorontwerp moet bijgevolg nagaan of de inhoud van hoofdstuk 5 niet uit het voorontwerp dient te worden weggelaten, aangezien dat hoofdstuk strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 december 2015, en of die inhoud niet dient te worden opgenomen in een afzonderlijk koninklijk besluit, teneinde te voorkomen dat wetkrachtige bepalingen een plaats krijgen in een tekst met verordenende waarde.²

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Artikel 71 van de wet van 15 mei 2007 luidt als volgt: “De besluiten bedoeld in de artikelen 67 tot 70 worden ten laatste binnen de zes maanden na hun inwerkingtreding bekrachtigd door een wet. Bij gebrek aan bekrachtiging binnen deze termijn, houden deze besluiten op uitwerking te hebben.”

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 109.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

Het voorontwerp van wet moet met het oog op de indiening bij de Kamer van volksvertegenwoordigers worden voorzien van een indieningsbesluit.³

DISPOSITIEF

Artikel 2

Artikel 17, § 2, 5/1, van de wet van 15 mei 2007 luidt als volgt:

“In de volgende artikelen worden onder de termen ‘zone’ of ‘hulpverleningszone’ begrepen de Brusselse Hoofdstedelijke dienst voor brandweer en dringende medische hulp:

(...)

5/1. artikel 117, eerste lid ;”.

De bepaling onder 3°, b), strekt ertoe de woorden “eerste lid” in dat artikel te schrappen.

Een dergelijke wijziging houdt rekening met het feit dat artikel 117 van de wet van 15 mei 2007 ingedeeld is in paragrafen en heeft als bedoeling dat het begrip “zone” of “hulpverleningszone” voor de toepassing van heel die bepaling ook verwijst naar de dienst voor brandweer en dringende medische hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hierna: “DBDMH”).

In artikel 117, § 2, van de wet van 15 mei 2007, dat niet wordt gewijzigd bij het voorliggende voorontwerp, wordt de DBDMH echter uitdrukkelijk vermeld. Dat impliceert dat de verwijzing naar de DBDMH na de aanneming van de geplande wijziging onnodig wordt herhaald: de ene keer wordt de term “zones” gebruikt en de andere keer wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van de DBDMH.

Het voorontwerp moet worden aangevuld met een bepaling waarbij artikel 117, § 2, van de wet van 15 mei 2007 wordt gewijzigd zodat dat niet langer melding maakt van de DBDMH.

³ *Ibidem*, aanbevelingen 226 en 227, p. 186.

Artikel 3

1. Het ontworpen artikel 69, vierde lid, van de wet van 15 mei 2007 luidt als volgt:

“De bijkomende federale dotatie bestaat uit vier onderdelen:

- de eindeloopbaanmaatregelen;
- het mandaat van de zonecommandant;
- de harmonisatie van het statuut;
- de operationele werking.”

Krachtens het ontworpen artikel 69, zesde lid, van de wet van 15 mei 2007 geniet de DBDMH enkel “het onderdeel van de bijkomende federale dotatie betreffende de operationele werking”.

2. Met betrekking tot de drie onderdelen van de bijkomende federale dotatie die de DBDMH niet geniet, vermeldt de artikelsgewijze toelichting dat zij “kosten [betreffen] die de hervorming voor de gemeenten, maar niet voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest veroorzaakt”:

“De DBDMH is immers een gewestelijke instelling van openbaar nut, opgericht door de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is dus volledig onafhankelijk om de regels binnen de drie voormelde domeinen te bepalen.

Als we voor de DBDMH dezelfde verdeelcriteria zouden toepassen als de verdeelcriteria voor deze drie onderdelen van de bijkomende dotatie, die uitgaven dekken die de hervorming van de civiele veiligheid enkel voor de gemeenten veroorzaakt, dan zouden de hulpverleningszones benadeeld worden. Het zou er immers op neerkomen dat de hulpverleningszones en de DBDMH op dezelfde wijze behandeld worden, terwijl deze twee entiteiten niet dezelfde regels/verplichtingen hebben. Om deze nieuwe discriminatie te vermijden, is enkel de bijkomende federale dotatie betreffende de operationele werking toepasbaar gemaakt op de DBDMH.”

3. In arrest nr. 54/2022 van 21 april 2022 waaraan het voorliggende voorontwerp gevolg wil geven, heeft het Grondwettelijk Hof opgemerkt dat de bijkomende federale dotaties “ertoe strekken het mogelijk te maken ‘de dotaties per meerkostencategorie te berekenen’ (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3113/003, p. 3)” en dat “zij worden vastgesteld ‘met objectieve criteria, die evenwel rekening houden met de bijzonderheden van iedere zone’ (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3113/004, p. 16)” en dit teneinde dezelfde opdrachten op bovenlokaal niveau inzake civiele veiligheid te laten financieren door de hulpverleningszones en de DBDMH.⁴

In het licht van wat in de artikelsgewijze toelichting wordt uiteengezet, lijkt het weliswaar gerechtvaardigd dat voor de bijkomende federale dotatie van de DBDMH geen rekening wordt gehouden met de drie onderdelen die verband houden met de eindeloopbaanmaatregelen, met het mandaat van de zonecommandant en met de harmonisatie van het statuut, aangezien die onderdelen niet verplicht zijn voor de DBDMH. Toch rijst de vraag of het feit dat de

⁴ GwH 21 april 2022, nr. 54/2022, B.16.1.

berekeningswijze van de bijkomende federale dotatie van de DBDMH in geen enkel opzicht rekening houdt met eventuele meerkosten verbonden aan personeelsuitgaven in ruime zin, evenredig is met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelet op het feit dat de specifieke dotatie van de DBDMH wordt opgeheven.

Het ontworpen artikel 69, zesde lid, moet in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht.

4. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 14, 3°, van het voorontwerp.

Artikel 8

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de bepaling moet worden aangepast zodat ook de definitie van punt P6 wordt gewijzigd.

In de Franse tekst van de bepaling onder 2° moet voorts de aanduiding van de litterae d), e) en f) alsook van de litterae (c) en (d) worden gecorrigeerd.

Artikel 16

In de bepaling onder 1° moet de onderverdeling worden gecorrigeerd.

Artikel 25

Gelet op de wijziging die bij artikel 19, 2°, van het voorontwerp wordt aangebracht, zouden de woorden “de prezone- of de zoneraad” moeten worden vervangen door de woorden “de DBDMH of de zone” en niet door de woorden “de bevoegde overheid van de DBDMH of de zone”.

Artikel 26

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat artikel 7, § 3, van het koninklijk besluit van 6 december 2015, dat melding maakt van “de prezone”, eveneens moet worden gewijzigd.

Artikel 28

Artikel 28 luidt als volgt:

“De Koning bepaalt de datum van inwerkingtreding van deze wet door een in ministerraad overleg[d] besluit.”

Er dient een uiterste datum van inwerkingtreding van de wet te worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat, in geval van stilzitten van de uitvoerende macht, de wet uiterlijk op die datum in werking treedt.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 154.1 en 154.1.1.