

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.566/2 van 8 juni 2022 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeenten en de federale overheid, alsook de inkomsten- en uitgavenposten die in aanmerking worden genomen om deze verhouding te berekenen, in toepassing van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid'

Op 23 mei 2022 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de verhouding op 31 december 2007 tussen de middelen van de gemeenten en de federale overheid, alsook de inkomsten- en uitgavenposten die in aanmerking worden genomen om deze verhouding te berekenen, in toepassing van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 8 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Charles Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is opgesteld 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 8 juni 2022.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid', waarnaar in het eerste lid van de aanhef wordt verwezen, is de enige bepaling die als rechtsgrond van het ontwerp wordt aangevoerd.

Die bepaling luidt als volgt:

"Zolang de verhouding tussen de middelen die voor de toepassing van deze wet worden voorzien door de gemeenten en federale overheid niet gelijk is aan één, zullen de gemeenten van een zone, samen, in reële termen niet meer bijdragen dan hun actuele bijdrage. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de vertegenwoordigers van de steden en gemeenten gehoord, deze verhouding op 31 december 2007 alsook de inkomsten- en uitgavenposten die worden in aanmerking genomen om de verhouding te berekenen".

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.566/2 du 8 juin 2022 sur un projet d'arrêté royal 'déterminant le ratio au 31 décembre 2007 entre les moyens des autorités communales et fédérale, ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio, en exécution de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile'

Le 23 mai 2022, 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, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant le ratio au 31 décembre 2007 entre les moyens des autorités communales et fédérale, ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio, en exécution de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 juin 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juin 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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. L'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', visée à l'alinéa 1^{er} du préambule, est la seule disposition invoquée par le projet au titre de son fondement légal.

Cette disposition est rédigée comme suit :

« Aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de cette loi, n'est pas égal à un, les communes d'une zone ne devront pas, ensemble, contribuer davantage en termes réels que leur apport actuel. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avoir entendu les représentants des villes et communes, ce ratio au 31 décembre 2007 ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio ».

Het ontwerp geeft in hoofdzaak uitvoering aan de machtiging aan de Koning die vervat is in de tweede zin van die bepaling en die betrekking heeft op de vaststelling van de “verhouding” tussen de middelen van de gemeenten en de federale overheid die met toepassing van de wet “op 31 december 2007” wordt bepaald.

Daarnaast hebben de artikelen 2, § 3, en 5 van het ontwerp echter ook betrekking op de wijze waarop die “verhouding” na 31 december 2007 wordt vastgesteld.

Die bepalingen zijn noodzakelijk om, overeenkomstig de eerste zin van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007, op gezette tijden kennis te kunnen nemen van de evolutie van die “verhouding” en aldus na te gaan of die verhouding “gelijk is aan één”, in welk geval de in die zin vervatte regel niet meer mag worden toegepast.

Het is in combinatie met artikel 108 van de Grondwet, waaraan de Koning een algemene bevoegdheid tot uitvoering van de wetten ontleent, dat de eerste zin van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 aan die bepalingen een wettelijke grondslag verleent.

De aanhef moet dan ook worden aangevuld met een nieuw eerste lid waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

2. In bijlage 5, waarnaar artikel 4 verwijst, wordt in de derde en de vijfde kolom van de tabel de term “ratio” gebruikt. Die kolommen vermelden echter niet de “ratio” tussen de gemeentelijke en federale middelen, bepaald met toepassing van de wet van 15 mei 2007, maar wel het procentuele aandeel van de uitgaven van de gemeenten en van de uitgaven van de federale Staat in de totale uitgaven per zone.

In de tabel in bijlage 5 van het ontwerp dient dan ook een nieuwe kolom te worden ingevoegd die de “verhouding” per hulpverleningszone op 31 december 2007 uitdrukkelijk moet bepalen.

Bovendien dient het woord “ratio” bovenaan in de derde en de vijfde kolom van de tabel te worden vervangen door het woord “aandeel”.

3. Uit het ontwerp volgt dat “middelen die voor de toepassing van [de] wet worden voorzien door de gemeenten en de federale overheid”, met betrekking tot de toepassing van de wet alleen als “uitgavenposten” en niet als “inkomstenposten” van die overheden worden aangemerkt, terwijl, volgens de tweede zin van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007, men voor die “middelen”, op basis waarvan hun onderlinge “verhouding” kan worden bepaald, die “inkomsten” in aanmerking kan nemen.

Op de vraag om welke reden voor het vaststellen van de respectieve “middelen” van de gemeenten en de federale overheid alleen uitgaven in aanmerking werden genomen, heeft de gemachtigde van de Minister het volgende geantwoord:

«L'article 67, alinéa 2, de la loi du 15/05/2007 prévoit effectivement qu'il revient au Roi de déterminer les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de cette loi. Dans le cadre de la récolte et de l'analyse des données relatives aux moyens communaux, il est apparu que les revenus en matière d'incendie concernaient principalement les redevances des communes protégées fondées sur l'article 10 de la loi du 31/12/1963 sur la protection civile. Cette redevance est une intervention des communes protégées dans les frais admissibles des communes-centres. Comme l'objectif du législateur est de tenir compte des moyens communaux en matière de service d'incendie, le fait de soustraire ces revenus des dépenses des communes ne donne pas une image correcte de la prise en charge des frais liés aux services d'incendie.

Pour ce qui concerne l'État fédéral, il résulte des discussions au Parlement dans le cadre de l'adoption de la loi du 15/05/2007 que les moyens de l'autorité fédérale vise l'apport financier de celle-ci et donc uniquement les dépenses (doc 51 2928/005, p. 72 73 et doc 3- 2403/03, p. 20 et 21).

Il en résulte que seules les dépenses communales et fédérales permettent d'exécuter l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15/05/2007 conformément à l'esprit du législateur”.

L'habilitation au Roi principalement mise en œuvre par le projet figure à la deuxième phrase de cette disposition et porte sur la détermination du « ratio » entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de la loi « au 31 décembre 2007 ».

Or, les articles 2, § 3, et 5, du projet concernent également la manière d'établir ce « ratio » au-delà du 31 décembre 2007.

Ces dispositions sont nécessaires pour permettre, conformément à la première phrase de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007, que l'on puisse périodiquement prendre acte de l'évolution de ce « ratio » afin de vérifier s'il est « égal à un », auquel cas, la règle énoncée par cette phrase ne peut plus s'appliquer.

C'est en combinaison avec l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution des lois, que la première phrase de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 confère un fondement légal à ces dispositions.

Le préambule doit donc être complété par un alinéa 1^{er} nouveau visant l'article 108 de la Constitution.

2. L'annexe 5, à laquelle renvoie l'article 4, utilise le terme « ratio » dans les colonnes 3 et 5 du tableau, alors que sont mentionnés dans ces colonnes, non le « ratio » entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de la loi du 15 mai 2007 mais les quotes-parts des dépenses des communes et de celles de l'État fédéral dans les dépenses totales par zone en pourcentage.

Il convient dès lors de compléter le tableau qui figure à l'annexe 5 du projet en insérant une nouvelle colonne, laquelle déterminera de façon explicite le « ratio » par zone de secours au 31 décembre 2007.

En outre, il y a lieu, dans les colonnes 3 et 5 du tableau, de remplacer dans les en-têtes de ces colonnes le mot « ratio » par le mot « quote-part ».

3. Il résulte du projet que celui-ci n'identifie comme « moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de [la] loi » que des postes de « dépenses » et non des postes de « revenus » de ces autorités en rapport avec l'application de la loi, alors que, selon la seconde phrase de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007, ces « moyens » permettant d'établir le « ratio » entre ceux-ci peuvent tenir compte de ces « revenus ».

Interrogée sur la question de savoir pour quel motif seules des dépenses ont été prises en considération pour l'établissement des « moyens » respectifs des autorités communales et fédérale, la déléguée de la Ministre a répondu ce qui suit :

« L'article 67, alinéa 2, de la loi du 15/05/2007 prévoit effectivement qu'il revient au Roi de déterminer les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de cette loi. Dans le cadre de la récolte et de l'analyse des données relatives aux moyens communaux, il est apparu que les revenus en matière d'incendie concernaient principalement les redevances des communes protégées fondées sur l'article 10 de la loi du 31/12/1963 sur la protection civile. Cette redevance est une intervention des communes protégées dans les frais admissibles des communes-centres. Comme l'objectif du législateur est de tenir compte des moyens communaux en matière de service d'incendie, le fait de soustraire ces revenus des dépenses des communes ne donne pas une image correcte de la prise en charge des frais liés aux services d'incendie.

Pour ce qui concerne l'État fédéral, il résulte des discussions au Parlement dans le cadre de l'adoption de la loi du 15/05/2007 que les moyens de l'autorité fédérale vise l'apport financier de celle-ci et donc uniquement les dépenses (doc 51 2928/005, p. 72-73 et doc 3- 2403/03, p. 20 et 21).

Il en résulte que seules les dépenses communales et fédérales permettent d'exécuter l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15/05/2007 conformément à l'esprit du législateur ».

Uit dat antwoord blijkt niet duidelijk waarom het in aanmerking nemen van de bijdragen die de “beschermde gemeenten” bedoeld in artikel 10 van de wet van 31 december 1963 “betreffende de civiele bescherming” betalen aan de “gemeente-centra” van de gemeentengewestelijke groepscentra waarvan sprake is in die bepaling, geen juist beeld zou geven van de tenlasteneming van de kosten die zijn verbonden aan de brandweerdiensten, aangezien die inkomsten van de “gemeenten-groepscentra” de uitgaven die ze met toepassing van de wet hebben gedragen, minder zwaar doen doorwegen en aangezien die bijdragen bovendien logischerwijze overeenstemmen met “uitgaven” die door de “beschermde gemeenten” worden gedragen. Het feit dat in de parlementaire besprekingen van artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 enkel van “uitgaven” wordt gesproken wanneer met het over de in die bepaling bedoelde “middelen” van de federale overheid heeft, kan op zich overigens niet voorgaan op de duidelijke tekst van de wet.

Hoe dan ook verplicht artikel 67, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 de Koning niet om de “inkomsten” van de betrokken overheden in aanmerking te nemen teneinde hun “middelen” vast te stellen die voor de toepassing van de wet worden voorzien. Die bepaling machtigt hem juist om, na de vertegenwoordigers van de steden en gemeenten te hebben gehoord, te bepalen welke “uitgaven” en “inkomsten” men in aanmerking moet nemen om de middelen, die met het oog op het vaststellen van de “verhouding” moeten worden vergeleken, goed te kunnen beoordelen.

Er valt op zich dus niets in te brengen tegen het louter feit dat geen rekening is gehouden met de “inkomsten” van de betrokken overheden, op voorwaarde echter dat daardoor op dat vlak geen discriminatie tussen de gemeenten ontstaat, hetgeen de afdeling Wetgeving niet kan nagaan vanwege de technische aard van de materie en doordat het dossier niet alle nuttige beoordelingselementen bevat. Daarentegen moet de steller van het ontwerp kunnen aantonen dat aldus geen enkele discriminatie in het leven wordt geroepen.

DE GRIFFIER

Charles Henri VAN HOVE

DE VOORZITTER

Pierre VANDERNOOT

Cette réponse n’explique pas clairement pourquoi la prise en compte des redevances des « communes protégées » visées à l’article 10 de la loi du 31 décembre 1963 ‘sur la protection civile’, payées aux « communes-centres » des groupes régionaux de communes dont il est question dans cette disposition, ne donnerait pas une image correcte de la prise en charge des frais liés aux services d’incendie dès lors que ces revenus des « communes-centres » réduisent la charge que représentent les dépenses supportées par celles-ci en application de la loi et qu’en outre, en bonne logique, ces redevances correspondent à des « dépenses » supportées par les « communes protégées ». Par ailleurs, le seul fait que les discussions parlementaires relatives à l’article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 n’auraient évoqué que des « dépenses » de l’autorité fédérale au titre des « moyens » de celle-ci visés par cette disposition, ne serait pas de nature à primer sur le texte clair de la loi.

Ceci étant, l’article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 ne contraint pas le Roi à prendre en considération les « revenus » des autorités concernées pour établir leurs « moyens » prévus en vue de l’application de la loi. Cette disposition l’habilite précisément, après avoir entendu les représentants des villes et communes, à déterminer celles des « dépenses » et ceux des « revenus » qui, pour la bonne évaluation des moyens à comparer pour établir le « ratio », doivent être prises en considération.

Le seul fait de ne pas avoir tenu compte des « revenus » des autorités concernées n’est donc pas en soi critiquable mais à la condition que, ce faisant, il n’apparaisse pas de discrimination entre les communes à cet égard, ce que, vu la technicité de la matière et le fait que le dossier ne comprend pas tous les éléments utiles d’appréciation, la section de législation n’est pas en mesure de vérifier. En revanche, l’auteur du projet doit être en mesure d’établir qu’aucune discrimination de la sorte n’est ainsi créée.

LE GREFFIER

Charles Henri VAN HOVE

LE PRÉSIDENT

Pierre VANDERNOOT