

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

25 OKTOBER 1995

Wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 260bis in de nieuwe gemeentewet

(Ingediend door de heer Caluwé)

TOELICHTING

Een jarenlange praktijk, die overigens met de algemene wetsbeginselen van artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek scheen overeen te komen, bestond erin dat de onkosten, die door een gemeentebestuur werden gemaakt om de openbare orde, rust en veiligheid te herstellen of calamiteiten als brand af te weren, werden terugbetaald door hen die door foutief handelen de schade hadden veroorzaakt. Talrijke vonnissen en arresten zijn overigens in die zin geveld.

Een arrest van het Hof van Cassatie (Cass., 28 april 1978 — inzake Walter Kay) heeft echter een thesis vooropgesteld, die voor gemeentebesturen — en allicht voor alle openbare instellingen — verstrekkende gevolgen kan hebben. Er wordt voorgesteld dat een foutieve handeling die een gemeente schade toebrengt, niet tot terugbetaling aanleiding mag geven omdat het causaal verband tussen fout en schade ontbreekt. Dit causaal verband zou integendeel worden onderbroken door het juridische feit dat een gemeente de wettelijke verplichting heeft in te staan voor orde, veiligheid, brandbestrijding, enz.

Dit zogenaamde arrest Walter Kay oordeelt ter zake de aangerekende kosten voor het bergen van een aangevaren schip door de stad Antwerpen, dat de stad deze kosten niet mag verhalen op hen die oorzaak waren van de aanvaring.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

25 OCTOBRE 1995

Proposition de loi insérant un article 260bis dans la nouvelle loi communale

(Déposée par M. Caluwé)

DÉVELOPPEMENTS

Selon une pratique établie de longue date et qui semblait d'ailleurs être conforme aux principes généraux des articles 1382 et suivants du Code civil, les frais exposés par les communes pour rétablir l'ordre, la tranquillité et la sécurité publics ou pour enrayer des calamités telles que l'incendie, étaient remboursés par ceux qui avaient, par leur comportement fautif, causé le dommage. Nombre de jugements et d'arrêts ont d'ailleurs été prononcés dans ce sens.

Un arrêt de la Cour de cassation (Cass., 28 avril 1978 — en cause Walter Kay) a toutefois avancé une thèse qui pourrait être lourde de conséquences pour les communes, voire pour toutes les institutions publiques. La cour a en effet considéré qu'une faute causant un dommage à une commune ne peut donner lieu au remboursement des frais exposés parce que le lien de causalité entre la faute et le dommage fait défaut. Ce lien de causalité serait en effet rompu par le fait juridique que les communes ont l'obligation légale de veiller à l'ordre, à la sécurité, à la lutte contre l'incendie, etc.

Dans l'arrêt Walter Kay, qui concerne l'imputation des frais exposés par la ville d'Anvers pour l'enlèvement d'une épave de bateau, la Cour de cassation a estimé que la ville ne pouvait se faire rembourser par les responsables de l'abordage.

Het arrest is bijzonder relevant waar het stelt dat :

«... wanneer de overheid, ten deze de stad Antwerpen, kosten doet alleen om zich te kwijten van haar verplichtingen in verband met waterwegen of havens, zij een door de wet of door een verordening opgelegde verplichting vervult; dat zij door de loutere vervulling van die verplichting geen schade lijdt, die in oorzakelijk verband staat, in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, met een eventuele fout begaan door een derde, zoals ten deze een fout, die de oorzaak is geweest van het zinken van het schip, dat naderhand door de stad ingevolge haar «wettelijke» verplichting werd gelicht...»

Hieraan dient te worden toegevoegd dat andere arresten van het Hof van Cassatie (o.m. Cass., 17 mei 1983) beslisten dat uitgaven die een overheid doet ingevolge op haar rustende verplichtingen en die noodzakelijk waren ingevolge de fout van derden, van deze laatsten kunnen worden teruggevorderd.

Het Hof van Cassatie komt aldus tot een meer genuanceerde gedragslijn, maar dit neemt niet weg dat de dubbelzinnige toestand blijft bestaan, omdat een aantal lagere rechtbanken nog steeds de rechtspraak van het cassatie-arrest Kay volgen.

Ook de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken schijnt de theorie van het cassatie-arrest Kay te blijven volgen. Ter zake brandbestrijding stelt de minister dat brandbestrijding een kosteloze dienst is zonder een onderscheid te maken of de brand al dan niet ingevolge onrechtmatige handelingen is veroorzaakt. Zie in dat verband vraag nr. 63 d.d. 13 januari 1984 van de heer Suykerbuyk (*Vragen en Antwoorden*, Kamer, nr. 14 van 7 februari 1984, blz. 1251).

Gemeenten, brandweerdiensten, onkostenrecuperatie

De brandbestrijding is uiteraard de belangrijkste taak van de gemeentelijke korpsen. Daarenboven zijn een aantal verplichte tussenkomsten opgelegd, vervat in de zogenaamde «22 punten»; ook zij worden geacht te behoren tot de essentiële taak van een brandweerkorps.

Dit lijkt in de logica te liggen van hetgeen een brandweerkorps moet doen, al rijst de vraag waarom het verdelgen van wespen en wespennesten, dat tot de essentiële opdrachten van een korps wordt gerekend, kosteloos moet gebeuren.

Het gevolg van dit alles is dat een retributiereglement om de gedane onkosten terug te vorderen, niet aanvaard wordt.

L'extrait suivant de l'arrêt est particulièrement significatif :

«... lorsque l'autorité publique, en l'espèce la ville d'Anvers, expose des frais uniquement pour s'acquitter de ses obligations relatives aux voies navigables ou aux ports, elle se conforme à une obligation légale ou réglementaire; que, par la seule exécution de cette obligation, elle ne subit aucun préjudice qui est en relation causale, au sens de l'article 1382 du Code civil, avec une faute éventuelle commise par un tiers, comme en l'espèce une faute qui a causé le naufrage du bateau, dont l'épave a été enlevée ultérieurement par la ville ensuite de ses obligations «légales»...»

Il convient d'ajouter que, dans d'autres arrêts (notamment Cass., 17 mai 1983), la Cour de cassation a considéré que les dépenses qu'une autorité publique a engagées pour se conformer à ses obligations et qui étaient nécessaires à la suite d'une faute commise par des tiers, peuvent être récupérées auprès de ces derniers.

La Cour de cassation adopte ainsi une attitude plus nuancée, mais l'équivoque subsiste néanmoins, étant donné que plusieurs tribunaux se basent aujourd'hui sur la jurisprudence de l'arrêt Kay.

Le ministre de l'Intérieur semble lui aussi rester partisan de la thèse développée dans l'arrêt Kay. En ce qui concerne la lutte contre l'incendie, le ministre affirme que les services d'incendie sont gratuits et qu'il n'y a pas lieu de tenir compte à cet égard de l'origine répréhensible éventuelle de l'incendie. Nous renvoyons à ce propos à la question parlementaire n° 63 de M. Suykerbuyk du 13 janvier 1984 (*Questions et Réponses*, Chambre, n° 14 du 7 février 1984, p. 1251).

Communes, services d'incendie et récupération des frais

La lutte contre l'incendie est évidemment la mission principale des corps communaux de sapeurs-pompiers. Il existe en outre une série d'interventions obligatoires, énumérées dans les «22 points», qui sont considérées comme faisant partie de la mission prioritaire de ces corps.

Il paraît logique que ces interventions fassent partie des missions normales des corps de sapeurs-pompiers, bien qu'il soit permis de se demander pourquoi la destruction des guêpes et nids de guêpes, qui figure au nombre des missions essentielles, doit se faire gratuitement.

Il ressort de ce qui précède que l'instauration d'un règlement de rétribution permettant de récupérer les frais exposés, n'est pas admise dans l'état actuel des choses.

Maar indien dit principieel kan aanvaard worden, kan toch getwijfeld worden of dit verbod om gedane onkosten te recupereren niet moet worden getoetst aan andere criteria. Er zijn tal van gevallen met name bij brandbestrijding, hetzij bij het optreden om belemmeringen op de rijweg te verwijderen, leegpompen van kelders, luchtverversing van lokalen, waarbij een grote zorgeloosheid, zelfs een onrechtmatige daad oorzaak is van het optreden van het brandweerkorps. In dat geval lijkt me een onkostenrecuperatie via een retributie-reglement niet strijdig met de taak van een brandweerkorps.

Indien bijvoorbeeld, in strijd met artikel 519 van het Strafwetboek, vuur wordt aangelegd en daardoor brand veroorzaakt, moet een retributie voor gedane kosten door het gemeentebestuur mogelijk zijn. Ook in andere gevallen waar het optreden het gevolg is van een manifeste onrechtmatige daad, lijkt me onkostenrecuperatie billijk. Wat is het standpunt van de minister?

Het antwoord van de minister verwijst naar het antwoord aan Senator Férir op diens parlementaire vraag in die zin (vraag nr. 147, d.d. 12 april 1983, Senaat), waarbij zonder veel omhaal en zonder de schuldvraag aan te raken, gesteld werd:

«Inzake brand is de taak die door de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en de besluiten ter uitvoering ervan aan de gemeentelijke brandweerdiensten is opgedragen een kosteloze openbare dienst. Deze kosteloosheid is de regel, ongeacht de omstandigheden waarin die interventie geschiedt.»

Dat het causaal verband tussen fout en schade verbroken wordt door de politionele en daarmee samenhangende gemeentelijke verplichtingen, is een juridische constructie, die weliswaar in de rechtsleer (en zoals gezegd bij een bepaalde rechtspraak van het Hof van Cassatie) aanhangers heeft, namelijk professor De Page, maar evenzeer tegenstanders, o.a. professor Dalcq. Deze laatste stelt dat de theorie volgens welke de wettelijke verplichting van de gemeentebesturen het causaal verband tussen fout en schade kan doorkruisen, onverenigbaar is met het principe van «de gelijkwaardigheid der voorwaarden». De wettelijke verplichting van de gemeentebesturen om bijvoorbeeld de orde te handhaven, zou als voorwaarde om op te treden te onrechtstreeks zijn en niet opwegen tegen de directe band tussen fout en schade.

Deze verdeelde rechtsleer en uitspraken van het Hof van Cassatie hebben voor de gemeenten zeer zware gevolgen van financiële aard. Onderhavig wetsvoorstel wil dan ook het causaal verband tussen «schade» en «fout» wettelijk vastleggen zo dat door de gemeentebesturen — ongeacht hun verplichtingen ter zake openbare orde, veiligheid, brand- en rampen-

Si l'on peut admettre en principe les points de vue énoncés ci-dessus, on peut néanmoins se demander si l'interdiction de récupérer les frais exposés ne devrait pas être liée à d'autres critères. Les pompiers sont, en effet, souvent appelés à intervenir pour combattre un incendie, dégager des obstacles qui encombrant la chaussée, vider une cave inondée ou ventiler des locaux, à la suite d'un acte de négligence, voire un acte illicite. Dans de tels cas, la récupération des frais exposés, par le biais d'un règlement de rétribution, ne nous paraît pas incompatible avec la mission des corps de pompiers.

Une rétribution pour frais exposés par l'administration communale doit être possible, par exemple lorsque l'incendie a été causé par un feu allumé de la manière et dans les circonstances décrites à l'article 519 du Code pénal. La récupération des frais exposés nous paraît également justifiée dans les cas où l'intervention des pompiers est rendue nécessaire à la suite d'un acte manifestement illicite. Quel est le point de vue du ministre à cet égard?

Le ministre renvoie à la réponse qu'il a faite à une question parlementaire similaire du sénateur Férir (question n° 147 du 12 avril 1983, Sénat), réponse succincte dans laquelle, sans aborder le problème de la responsabilité, il précise:

«En matière d'incendie, la mission impartie aux services communaux d'incendie par la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et ses arrêtés d'exécution constitue un service public gratuit. Cette gratuité est de règle, quelles que soient les circonstances dans lesquelles s'accomplit ladite mission.»

La thèse selon laquelle le lien de causalité entre la faute et le dommage est rompu par les obligations de police et assimilées des communes, est une théorie juridique qui trouve dans la doctrine (et, comme on l'a vu, dans une certaine jurisprudence de la Cour de cassation) des partisans, tel le professeur De Page, mais aussi des adversaires, comme le professeur Dalcq, pour qui la thèse selon laquelle l'obligation légale des administrations communales supprime le lien de causalité entre la faute et le dommage, est incompatible avec le principe de «l'égalité des conditions». L'obligation légale que les communes ont, par exemple, de maintenir l'ordre, serait une condition trop indirecte de l'intervention, dont l'importance est sans commune mesure avec celle du lien direct entre la faute et le dommage.

Ces divergences dans la doctrine et dans les arrêts de la Cour de cassation entraînent de très lourdes conséquences financières pour les communes. La présente proposition de loi tend dès lors à établir légalement le lien de causalité entre la faute et le dommage, de sorte que — sans préjudice de leurs obligations légales en matière d'ordre et de sécurité

bestrijding, die onverkort blijven bestaan — degene die foutieve handelingen heeft gesteld, verplicht kan worden de daardoor aan de gemeenten veroorzaakte schade te vergoeden.

De in onderhavig voorstel voorgestelde bepaling zal in titel VI «Begroting en rekeningen» van de nieuwe gemeentewet onder een nieuw hoofdstuk *IVbis* «Vergoeding van schade en onkosten aan de gemeenten» in een nieuw artikel *260bis* opgenomen worden.

De voorgestelde tekst neemt een wetsvoorstel van de heer Suykerbuyk over [Gedr. St., Kamer nr. 46/1 (1985-1986)] dat in de Kamer na amendering werd aangenomen en als ontwerp overgezonden aan de Senaat [Gedr. St. nr. 347-1 (1985-1986)].

Ludwig CALUWÉ.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In Titel VI - Begroting en rekeningen van de nieuwe gemeentewet, wordt onder een nieuw hoofdstuk *IVbis*, «Vergoeding van schade en onkosten aan de gemeenten», een artikel *260bis* ingevoegd luidende:

«*Art. 260bis.* — De wettelijke en reglementaire verplichtingen van de gemeente inzake openbare orde, rust en veiligheid, alsmede inzake hulpverlening, verbreken het causaal verband tussen fout en schade niet en ontnemen de gemeenten derhalve niet het recht in voorkomend geval toepassing te vorderen van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.»

Ludwig CALUWÉ.

publics et de lutte contre l'incendie et les calamités, qui sont maintenues intégralement — les communes puissent obliger les auteurs de la faute à les indemniser pour le dommage qu'elles ont subi par suite de ladite faute.

À cet effet, nous proposons d'insérer au titre VI «Du budget et des comptes», de la nouvelle loi communale, dans un nouveau chapitre *IVbis* «Indemnisation de la commune pour frais et dommages», un article *260bis* nouveau.

Le texte proposé reprend une proposition de loi de M. Suykerbuyk [doc. Chambre 46/1 (1985-1986)], qui fut amendée par la Chambre et transmise comme projet au Sénat [doc. Sénat 347-1 (1985-1986)].

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Au titre VI «Du budget et des comptes» de la nouvelle loi communale, il est inséré dans un nouveau chapitre *IVbis* «Indemnisation de la commune pour frais et dommages», un article *260bis*, rédigé comme suit:

«*Art. 260bis.* — Les obligations légales et réglementaires qu'ont les communes en matière d'ordre, de tranquillité et de sécurité publics ainsi qu'en matière d'assistance ne rompent pas le lien de causalité entre la faute et le dommage et, partant, ne privent pas les communes du droit de requérir, le cas échéant, l'application de l'article 1382 du Code civil.»