

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

18 DÉCEMBRE 2012

**Projet de loi modifiant la loi du
31 décembre 1963 sur la protection
civile**

*Procédure d'évocation***RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
MME **DÉSIR**

I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport et qui relève de la procédure bicamérale facultative a été

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

18 DECEMBER 2012

**Wetsontwerp tot wijziging van de wet van
31 december 1963 betreffende de
civiele bescherming**

*Evocatieprocedure***VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW **DÉSIR**

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Philippe Moureaux.**Membres / Leden :**

N-VA	Huub Broers, Inge Faes, Liesbeth Homans, Lieve Maes.
PS	Willy Demeyer, Caroline Désir, Philippe Moureaux.
MR	Alain Courtois, Gérard Deprez.
CD&V	Dirk Claes, Jan Durnez.
sp.a	Dalila Douifi, Fatma Pehlivan.
Open Vld	Guido De Padt.
Vlaams Belang	Yves Buysse.
Écolo	Claudia Niessen.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Patrick De Grootte, Elke Sleurs, Helga Stevens, Sabine Vermeulen.
Philippe Mahoux, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Fabienne Winckel.
Armand De Decker, Christine Defraigne, Richard Miller.
Wouter Beke, Sabine de Bethune, Rik Torfs.
Bert Anciaux, Leona Detiège, Ludo Sannen.
Martine Taelman, Yoeni Vastersavendts.
Filip Dewinter, Bart Laeremans.
Zakia Khattabi, Cécile Thibaut.
Francis Delpérée, André du Bus de Warnaffe.

*Voir :***Documents du Sénat :****5-1886 - 2012/2013 :**

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****5-1886 - 2012/2013 :**

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 53-2457/1).

Il a été adopté par la Chambre des représentants le 13 décembre 2012, par 86 voix contre 35 et 10 abstentions, et transmis le 14 décembre au Sénat, qui l'a évoqué le 17 décembre suivant.

La commission l'a examiné au cours de sa réunion du 18 décembre 2012.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME JOËLLE MILQUET, VICE-PREMIÈRE MINISTRE ET MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Toutes les communes ne disposent pas nécessairement d'un service d'incendie. Dans l'attente des futures zones de secours, la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile reste d'application et prévoit que les communes sont réunies en « groupes régionaux ».

Le gouverneur de province détermine, dans chaque groupe régional, la commune qui en constitue le centre de groupe. La commune qui est centre de groupe est, de facto, celle qui organise le service d'incendie afin d'assurer les missions de protection. C'est cette commune qui engage les moyens financiers pour assurer le fonctionnement du service. Les autres communes du groupe régional, qui ne disposent pas d'un service d'incendie, peuvent avoir recours au service d'incendie de la « commune-centre groupe » moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire et annuelle. Ces communes sont appelées les « communes protégées ».

L'article 10 de la loi précitée règle la répartition du coût des services publics de lutte contre les incendies entre les communes protégées et celles qui forment un « centre de groupe ».

En ce qui concerne les communes protégées, le texte définit la formule précise pour le calcul de la redevance. Cette formule tient compte du revenu cadastral et de la population de ces communes. Les communes protégées versent des avances trimestrielles et le gouverneur détermine, à la clôture des comptes, le montant définitif de la redevance annuelle.

Le calcul de cette redevance tient compte des frais dits admissibles des communes-centres de groupe, c'est-à-dire les frais admissibles pour le calcul de la redevance, et de la quote-part de chaque commune concernée.

ingediend als een wetsontwerp van de Regering (stuk Kamer, nr. 53-2457/1).

Het werd op 13 december 2012 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers met 86 stemmen tegen 35 en 10 onthoudingen, op 14 december overgezonden aan de Senaat en op 17 december 2012 geëvoceerd.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 18 december 2012.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR MEVROUW JOELLE MILQUET, VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN GELIJKE KANSEN

Niet noodzakelijk alle gemeenten beschikken over een brandweerdienst. In afwachting van de toekomstige hulpverleningszones blijft de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming van toepassing, die bepaalt dat de gemeenten in « gewestelijke groepen » worden ingedeeld.

De provinciegouverneur wijst in iedere gewestelijke groep de gemeente aan die er het centrum van vormt. De gemeente die het centrum van de groep vormt is *de facto* de gemeente die de brandweerdienst organiseert teneinde de beschermingsopdrachten uit te voeren. Deze gemeente maakt de financiële middelen vrij die nodig zijn voor de werking van de dienst. De andere gemeenten van de gewestelijke groep die niet over een brandweerdienst beschikken, kunnen een beroep doen op de brandweerdienst van de gemeente die er het centrum van vormt, tegen betaling van een forfaitaire en jaarlijkse bijdrage. Deze gemeenten worden de « beschermde gemeenten » genoemd.

Artikel 10 van voormelde wet regelt de verdeling van de kosten van de openbare brandweerdiensten tussen beschermde gemeenten en gemeenten die als groepscentrum fungeren.

Met betrekking tot de beschermde gemeenten wordt een precieze formule opgesteld voor de berekening van de bijdrage. Deze formule neemt het kadastraal inkomen en de bevolking van deze gemeenten in aanmerking. De beschermde gemeenten storten kwartaalvoorschotten en de gouverneur bepaalt bij het afsluiten van de rekeningen het definitieve bedrag van de jaarlijkse bijdrage.

Bij de berekening van die bijdrage wordt rekening gehouden met de zogenaamde aanvaardbare kosten van de gemeenten-groepscentra, dat wil zeggen met de kosten die in aanmerking komen voor de berekening van de bijdrage en het aandeel van elke betrokken gemeente.

Le gouverneur détermine le mode de calcul de la quote-part des communes-centres de groupe.

Un arrêté royal du 25 octobre 2006 déterminait les normes applicables pour la fixation des frais admissibles et de ladite quote-part. Par un arrêt n° 204 782 du 4 juin 2010, le Conseil d'État a annulé cet arrêté royal. Dans cet arrêt, le Conseil d'État estimait que la délégation faite au gouverneur était illégale et excessive. Il jugeait également qu'il y avait une discrimination entre les communes puisque ces dernières étaient soumises à l'arbitraire du gouverneur.

En conséquence de cet arrêt, les gouverneurs ne disposent plus de base légale pour procéder à la répartition des frais des services publics d'incendie entre communes-centres de groupes et communes protégées.

Il en résulte que depuis 2006, les communes-centres de groupe ne perçoivent rien de plus que le montant des avances trimestrielles calculées légalement sur la base de la dernière redevance définitivement arrêtée à ce jour, à savoir celle de l'exercice 2006.

La ministre indique que ces avances sont insuffisantes au regard de l'augmentation des frais réels : augmentation des charges de personnel, de fonctionnement, de matériel, etc. Il est donc nécessaire, pour permettre une clarté dans la gestion des finances communales, de rétablir la sécurité juridique en donnant aux gouverneurs de province la base légale leur permettant de procéder à la régularisation définitive de la répartition des frais des services publics d'incendie entre les communes-centres de groupe et les communes protégées.

Le projet de loi à l'examen vise à combler le vide juridique créé par l'arrêt d'annulation précité en inscrivant, dans la loi, les critères que le gouverneur de la province doit prendre en compte lorsqu'il procède à la répartition des frais des services d'incendie. Pour ce faire, le texte reprend les principes de l'arrêté royal du 25 octobre 2006 annulé par le Conseil d'État tout en répondant aux observations formulées par ce dernier dans son arrêt.

La ministre insiste sur le fait que le mode de répartition des frais proposé n'est appelé à s'appliquer que pour la période qui précède la mise en place des zones de secours. Cette disposition sera en réalité d'application pour une période d'un an puisque dans le cadre de la réforme des zones de secours, une répartition nouvelle sera mise en œuvre.

En outre, afin de répondre aux observations du Conseil d'État concernant l'avant-projet de loi, la tutelle du ministre de l'Intérieur sur les décisions du

De gouverneur bepaalt hoe het aandeel van de gemeenten-groepscentra wordt berekend.

Een koninklijk besluit van 25 oktober 2006 stelde de normen vast voor de bepaling van de in aanmerking komende kosten en het zogenaamde aandeel. Bij arrest nr. 204 782 van 4 juni 2010 heeft de Raad van State dit koninklijk besluit vernietigd. In dit arrest oordeelde de Raad van State dat de machtiging aan de gouverneur onwettig en buitensporig was. Hij vond tevens dat er sprake was van discriminatie tussen de gemeenten aangezien die onderworpen waren aan de willekeur van de gouverneur.

Ten gevolge van dit arrest beschikken de gouverneurs niet meer over een wettelijke basis om over te gaan tot de verdeling van de kosten van de openbare brandweerdiensten tussen de gemeenten die het centrum van een gewestelijk groep vormen en de beschermde gemeenten.

Dit heeft tot gevolg dat de gemeenten-groepscentra sinds 2006 geen cent méér ontvangen dan het bedrag van de kwartaalvoorschotten die wettelijk berekend zijn op basis van de laatste bijdrage die tot op heden definitief werd bepaald, te weten die van het boekjaar 2006.

De minister zegt dat deze vooruitgang onvoldoende is ten aanzien van de stijging van de reële kosten : stijging van de kosten voor personeel, werking, materiaal, enz. Om transparantie in het beheer van de gemeentefinanciën mogelijk te maken, is het bijgevolg noodzakelijk om de rechtszekerheid te herstellen door de provinciegouverneurs een wettelijke basis te verschaffen waarmee ze kunnen overgaan tot de definitieve regularisatie van de verdeling van de kosten van de openbare brandweerdiensten tussen de gemeenten die het centrum van een gewestelijke groep vormen en de beschermde gemeenten.

Dit wetsontwerp wil iets doen aan het juridisch vacuüm dat is ontstaan door voormeld vernietigingsarrest. Daartoe worden de criteria die de gouverneur in aanmerking moet nemen wanneer hij de kosten van de brandweerdiensten verdeelt, rechtstreeks in de wet ingevoegd. Het is de bedoeling de principes van het door de Raad van State vernietigde koninklijk besluit van 25 oktober 2006 in de wet op te nemen en tegelijk te voldoen aan de opmerkingen van de Raad.

De minister beklemtoont dat die wijze van verdeling van de kosten nog slechts zal worden toegepast voor de periode voorafgaand aan de oprichting van de hulpverleningszones. In werkelijkheid zal die regeling gedurende een periode van een jaar gelden, aangezien er een nieuwe verdeling komt naar aanleiding van de hervorming van de hulpzones.

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State betreffende het voorontwerp van wet, wordt bovendien het toezicht van de minister van

gouverneur de province est maintenue. Le projet de loi à l'examen oblige le gouverneur de province, lorsqu'il fixe la quote-part des communes-centres de groupe, à tenir compte de deux critères objectifs, à savoir le chiffre de la population et le revenu cadastral.

Le gouverneur peut donc, en fonction des circonstances régionales et locales — telles que la présence de risques spécifiques ou la présence d'un aéroport, d'un port, d'autoroutes, d'une prison ou d'un zoning — prendre en compte, de manière marginale, d'autres critères objectifs dans la détermination de la quote-part. Cette compétence ne pourra être exercée que de manière marginale, les critères principaux restant le revenu cadastral et la population. Pour éviter une interprétation extensive des critères marginaux, une circulaire établira une liste des critères d'identification spécifique.

À l'estime de la ministre, les balises figurant dans la loi, auxquelles s'ajoutent l'obligation pour le gouverneur de motiver formellement sa décision et celle de recueillir préalablement l'avis du conseil communal concerné par la décision, suffisent pour faire admettre que le pouvoir de décision individuelle laissé au gouverneur est suffisamment circonscrit par la loi.

De plus, le respect de toutes ces balises et obligations qui s'imposent au gouverneur fait également l'objet d'un contrôle dans le cadre de la tutelle d'approbation exercée par le ministre de l'Intérieur.

Enfin, la ministre précise encore que le projet de loi à l'examen a reçu l'accord de l'Union des villes et communes de Wallonie et de la *Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten* ainsi que des gouverneurs. Les associations représentatives des villes et des communes ont insisté sur la nécessité de régulariser la situation vu l'impact du vide juridique actuel sur le budget des pouvoirs locaux.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Madame Thibaut constate que la ministre a déclaré que ce texte renforçait la tutelle du ministre de l'Intérieur sur les gouverneurs. Cependant, concernant ce pouvoir discrétionnaire, l'intervenante constate que le ministre de l'Intérieur n'a pas cette tutelle lorsque le gouverneur prélève de sa propre initiative des montants sur le compte des communes débitrices. Elle souhaite de plus amples explications sur ce point.

La ministre de l'Intérieur déclare que dans le projet de loi initial, aucune tutelle n'était prévue. Suite aux remarques du Conseil d'Etat, lequel craignait d'éventuelles dérives sur ce point, la tutelle a été réinstaurée.

Binnenlandse Zaken op de beslissingen van de provinciegouverneur behouden. Dit wetsontwerp verplicht de provinciegouverneur om, wanneer hij het aandeel van de gemeenten-groepscentra vastlegt, rekening te houden met twee objectieve criteria : het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen.

De gouverneur kan dus naargelang van de regionale en lokale omstandigheden — zoals de aanwezigheid van specifieke risico's of de aanwezigheid van een luchthaven, een haven, autosnelwegen, een gevangenis of een industriezone — op beperkte wijze andere objectieve criteria in aanmerking nemen bij de bepaling van het aandeel. Deze bevoegdheid kan slechts in beperkte mate worden uitgeoefend : de voornaamste criteria blijven het kadastraal inkomen en de bevolking. Om een te ruime interpretatie van de randcriteria te voorkomen, zal er een rondzendbrief worden opgesteld met een lijst van specifieke identificatiecriteria.

Volgens de minister zijn de bakens in de wet, met daarnaast de verplichting voor de gouverneur om zijn beslissing formeel te motiveren en vooraf het advies in te winnen van de gemeenteraad waarop de beslissing betrekking heeft, voldoende om te doen erkennen dat de individuele beslissingsmacht die de gouverneur krijgt afdoende wordt beperkt door de wet.

Bovendien wordt de naleving van al deze bakens en verplichtingen voor de gouverneur tevens gecontroleerd in het kader van het goedkeuringstoezicht door de minister van Binnenlandse Zaken.

Tot slot merkt de minister nog op dat het voorliggende wetsontwerp de goedkeuring heeft gekregen van de *Union des villes et communes de Wallonie* en van de *Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten* alsook van de gouverneurs. De verenigingen die de steden en gemeenten vertegenwoordigen, hebben de noodzaak benadrukt om de situatie te regulariseren gezien de impact van de huidige juridische leemte op de begroting van de lokale besturen.

III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Thibaut stelt vast dat de minister heeft gezegd dat deze tekst het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken op de gouverneurs versterkt. Wat deze discretionaire bevoegdheid betreft, stelt spreekster echter vast dat de minister van Binnenlandse Zaken dit toezicht niet heeft wanneer de gouverneur uit eigen beweging bedragen opneemt van de rekening van de gemeenten-schuldenaars. Zij wenst hierover meer uitleg.

De minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat er in het oorspronkelijke ontwerp van wet geen sprake was van enige vorm van toezicht. Dit toezicht werd opnieuw ingevoerd naar aanleiding van de opmerkin-

Il s'agit d'une tutelle d'opportunité qui porte uniquement sur l'exécution de l'arrêté royal à prendre et sur les critères de répartition qui y seront établis.

M. Broers aimerait savoir si les arriérés de paiement seront régularisés à court terme. De nombreuses communes-centres de groupe ont déjà dû fournir d'importants efforts financiers, parfois à tort.

Une deuxième observation concerne le flou artistique qui entoure les critères marginaux applicables. La population et le revenu cadastral sont des données mesurables et objectives. La ministre affirme en outre qu'une circulaire fixera d'autres critères, comme la présence d'autoroutes, d'aéroports, de zones industrielles, etc. Comment cela sera-t-il défini concrètement dans la circulaire ?

L'intervenant constate qu'il est important d'avancer dans ce dossier, mais pense qu'il sera nécessaire, dans un proche avenir, de rediscuter plus en détail de la question du financement.

La ministre comprend la position de M. Broers. Elle souligne que les divers acteurs concernés, notamment les associations de villes et communes tant wallonne que flamande, ont demandé que le gouverneur puisse disposer d'un pouvoir de décision limité afin d'être en mesure de répondre à des problèmes locaux spécifiques. L'autonomie du gouverneur sera détaillée dans une circulaire en concertation avec ces associations. Des critères supplémentaires, autres que la population et le revenu cadastral, seront également prévus dans cette circulaire, ce qui permettra de créer un cadre répondant aux différentes observations du Conseil d'État.

M. Claes constate que par le passé, la répartition des frais entre les communes protégées et les communes-centres posait problème lorsqu'un gouverneur décidait unilatéralement de la modifier. Cette situation compliquait également l'organisation des services d'incendie dans ces communes-centres.

L'élaboration de critères objectifs, telle que prévue dans le projet de loi, constitue donc une nette amélioration.

Mais d'après l'intervenant, l'amélioration la plus significative est l'octroi, dans le cadre de la réforme, de la personnalité juridique aux zones. Elle permettra aux communes protégées d'avoir également leur mot à dire dans l'organisation des services d'incendie.

M. De Padt aimerait savoir si la ministre a une idée de la différence entre les avances payées depuis 2006 et les redevances définitives qui seront dues par les

gen van de Raad van State, die vreesde voor eventuele ontsparingen in dat verband. Het gaat om een opportuiniteitstoezicht, dat enkel betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit dat moet worden genomen en op de verdelingscriteria die hierin zullen worden vastgesteld.

De heer Broers wenst te vernemen of de achterstallige betalingen op korte termijn zullen worden geregulariseerd. Veel gemeenten-groepscentra hebben inderdaad al veel, soms onterechte, financiële inspanningen moeten leveren.

Een tweede opmerking betreft een vorm van flou artistiek over de toepasselijke marginale criteria. Bevolking en kadastraal inkomen zijn meetbare en objectieve gegevens. Daarnaast stelt de minister dat een rondzendbrief andere criteria zal bepalen, zoals de aanwezigheid van autowegen, luchthavens, industriezones enz. Hoe gaat dit concreet bepaald worden in de rondzendbrief ?

Spreeker stelt vast dat er vooruitgang moet worden geboekt in dit dossier. Hij is wel van oordeel dat deze discussie over de financiering in een nabije toekomst op een grondiger manier moet worden voortgezet.

De minister begrijpt het standpunt van de heer Broers. Zij wijst er op dat de verschillende betrokken partijen, zowel de Vlaamse als de Waalse vereniging van steden en gemeenten, vroegen dat de gouverneur over een beperkte beslissingsbevoegdheid zou kunnen beschikken om een antwoord te kunnen geven op specifieke lokale problemen. De autonomie van de gouverneur zal in overleg met hen worden opgenomen in een circulaire. In deze rondzendbrief zullen ook andere criteria worden opgenomen, naast de bevolking en het kadastraal inkomen. Op die manier wordt een kader vastgelegd dat aan de verschillende opmerkingen van de Raad van State zal tegemoet komen.

De heer Claes stelt vast dat er in het verleden problemen zijn geweest met de verdeling tussen de beschermde gemeenten en de centrumgemeenten wanneer een gouverneur eenzijdig besliste om de verhouding te wijzigen. Dit bemoeilijkte ook de organisatie van de brandweer in die centrumgemeenten.

Het uitwerken van objectieve criteria, zoals in het wetsontwerp bepaald, is bijgevolg een aanzienlijke verbetering.

De meest doeltreffende verbetering is volgens spreker echter de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de zones in het kader van de hervorming. Dit zal toelaten dat ook de beschermde gemeenten kunnen meepraten over de organisatie van de brandweer.

De heer De Padt wenst te weten of de minister een zicht heeft op het verschil tussen de voorschotten die sedert 2006 zijn betaald en de definitieve bijdragen die

communes protégées. En effet, il est indiqué dans les développements que les communes-centres ont du mal à boucler leur financement et que le manque de précision quant au montant des redevances définitives est en partie à l'origine de ce problème.

Il serait de bon aloi que les communes protégées connaissent le montant précis des redevances pour qu'elles puissent éventuellement les payer en plusieurs fois.

La ministre répond qu'il s'agit de montants peu élevés et raisonnables. La régularisation qui sera effectuée à partir de 2006 tiendra compte de la nouvelle base légale. L'administration est en train d'établir le décompte définitif des arriérés.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} à 3 du projet de loi n'appellent aucun commentaire.

L'ensemble du projet de loi est adopté par 9 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,
Cécile THIBAUT.

Le président,
Philippe MOUREAUX.

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi transmis
par la Chambre des représentants
(voir le doc. Chambre, n° 53-2457/4 — 2012/2013).**

verschuldigd zijn door de beschermde gemeenten. In de toelichting staat immers vermeld dat de centrumgemeenten het moeilijk hebben om hun financiering rond te krijgen en dat het gebrek aan het aflijnen van definitieve bijdragen mede aan de basis ligt van dit probleem.

Het zou goed zijn dat de beschermde gemeenten precies weten over welke bedragen het gaat, zodat ze die eventueel met stukken kunnen afbetalen.

De minister antwoordt dat het om kleine en redelijke bedragen gaat. De regularisatie zal vanaf 2006 worden uitgevoerd op grond van de nieuwe wettelijke basis. De administratie werkt momenteel aan de opstelling van de definitieve afrekening van de achterstand.

IV. STEMMINGEN

Over de artikelen 1 tot 3 worden geen opmerkingen gemaakt.

Bijgevolg wordt het wetsontwerp in zijn geheel aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Cécile THIBAUT.

De voorzitter,
Philippe MOUREAUX.

**De door de commissie
aangenomen tekst is dezelfde
als de tekst van het wetsontwerp overgezonden
door de Kamer van Volksvertegenwoordigers
(zie stuk Kamer, nr. 53-2457/4 — 2012/2013).**