

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 oktober 2015

WETSONTWERP
houdende diverse bepalingen
Binnenlandse Zaken

AMENDEMENTEN

ingediend in plenaire vergadering

Zie:

Doc 54 **1298/ (2014/2015):**

001: Wetsontwerp.

002: Verslag.

003: Tekst aangenomen door de commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 octobre 2015

PROJET DE LOI
portant des dispositions diverses
Intérieur

AMENDEMENTS

déposés en séance plénière

Voir:

Doc 54 **1298/ (2014/2015):**

001: Projet de loi.

002: Rapport.

003: Texte adopté par la commission.

Nr. 1 VAN DE HEER TOP

Art. 4

Punt 3 doen vervallen.

VERANTWOORDING

Het advies van de Privacycommissie (13 mei 2015) luidt als volgt:

“Gelet op het feit dat de hoofdverblijfplaats tot nader order nog altijd de plaats is waar een burger kan worden bereikt zou het disproportioneel zijn om de burger te verplichten andere contactgegevens prijs te geven. Neem nu het voorbeeld van het gsm-nummer. Los van het feit dat niet iedereen een gsm heeft, beperken sommige personen het gebruik van hun gsm tot een beperkte kring van naaste familie en vrienden. Er bestaat geen gegronde reden om iemand te verplichten om dit toestel te gebruiken in zijn relaties met iedereen die toegang krijgt tot dit informatiegegeven”.

Los daarvan is het onduidelijk hoe dergelijke verplichtingen kunnen worden afgedwongen, welke contactgegevens worden bedoeld of hoe deze gegevens zullen worden vermeld in het rijksregister.

Alain TOP (sp.a)

N° 1 DE M. TOP

Art. 4

Supprimer le 3°.

JUSTIFICATION

L’avis de la Commission de la protection de la vie privée (13 mai 2015) s’énonce comme suit:

“Étant donné que la résidence principale est encore jusqu’à nouvel ordre le lieu où un citoyen peut être contacté, il serait disproportionné de l’obliger à divulguer d’autres données de contact. Prenons l’exemple du numéro de gsm. Outre le fait que tout le monde ne dispose pas d’un gsm, certaines personnes limitent l’utilisation de leur gsm à un cercle restreint de personnes faisant partie de leur famille ou de leurs amis proches. (...) il n’y a aucune raison fondée d’obliger quelqu’un à utiliser cet appareil dans ses relations avec toute personne ayant accès à cette information”.

Indépendamment de ce qui précède, on ne voit pas clairement comment cette obligation pourrait être imposée, quelles données de contact sont visées, ni comment ces données seront mentionnées dans le Registre national.

Nr. 2 VAN DE HEER TOP

Art. 14

Dit artikel doen vervallen.

VERANTWOORDING

Het is vooreerst duidelijk dat artikel 14 van het wetsontwerp niet van interpretatieve aard is, en dus geen interpretatieve wet is, maar wel en alleen – onder het mom een interpretatieve wet te zijn – een toevoeging is aan artikel 10 van de wet van 31 december 1963 die terugwerkende kracht verleent aan de wijzigingen die in deze wet aangebracht door de wet van 14 januari 2013. Op die wijze is artikel 10 van het wetsontwerp echter zelf op een ongeoorloofde wijze retroactief. Immers, de wet van 14 januari 2013 gaf – bij gebreke aan bepalingen die afwijken van het gemene recht – expliciet aan enkel te beschikken voor het toekomstige en niet voor het verleden.

De beweerdde – en trouwens niet bewezen – bedoelingen van de wetgever bij het uitvaardigen van een nieuwe wet volstaan, anders dan aangegeven in de artikelsgewijze toelichting, ook niet om een retroactief karakter toe te kennen aan de wet van 14 januari 2013, omdat de wet van 14 januari 2013 zelf geen afwijking bepaalt van het beginsel van de niet-retroactiviteit, dat onder meer is vastgelegd in artikel 2 B.W. (zie overweging B.13 van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 19 september 2014 inzake de stad Menen en andere <http://www.const-court.be/public/n/2014/2014-124n.pdf>).

Verder is het ook duidelijk dat artikel 14 de rechtszekerheid schendt en het vertrouwensbeginsel schaadt door bepalingen die betrekking hebben op periodes waaromtrent de betrokken gemeenten al jaren hun gemeenterekeringen hebben afgesloten nu nog retroactieve kracht te geven. Uiteraard hebben de gemeenten hun gemeenterekeringen 2006 tot en met 2012 al afgesloten, of dat hadden ze tenminste al moeten doen.

In een rechtsstaat moeten alle rechtssubjecten, dus ook gemeenten ten opzichte van het federale bestuursniveau, kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid van de hogere overheid en de wetgever.

Het voorliggende artikel doet eveneens afbraak aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Deze beginselen vereisen dat het vaststellen van de toepasselijke rechtsregels, ook bij de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid,

N° 2 DE M. TOP

Art. 14

Supprimer cet article.

JUSTIFICATION

Premièrement, il est clair que l'article 14 du projet de loi n'est pas de nature interprétative et n'est donc pas une disposition légale interprétative mais bien une disposition qui, dans une loi soi-disant interprétative, s'ajoute à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 qui confère un effet rétroactif aux modifications apportées à cette loi par la loi du 14 janvier 2013. Dès lors, un effet rétroactif est aussi conféré à l'article 10 du projet de loi d'une manière inadmissible. En effet, faute de dispositions dérogatoires au droit commun, la loi du 14 janvier 2013 ne disposait explicitement que pour l'avenir et non pour le passé.

Contrairement à ce qu'indique le commentaire des articles, les objectifs annoncés – et d'ailleurs non démontrés – du législateur pour promulguer une nouvelle loi ne suffisent pas non plus pour conférer un effet rétroactif à la loi du 14 janvier 2013 étant donné que ladite loi du 14 janvier 2013 ne prévoit pas de déroger au principe de non-rétroactivité, principe notamment inscrit à l'article 2 du Code civil (voir le considérant B.13 de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 septembre 2014 concernant la ville de Menin et d'autres communes <http://www.const-court.be/public/f/2014/2014-124f.pdf>).

Deuxièmement, il est également clair que l'article 14 viole le principe de sécurité juridique et le principe de confiance en conférant un effet rétroactif à des dispositions relatives à des périodes pour lesquelles les communes concernées ont déjà clôturé leurs comptes depuis de nombreuses années. Il va de soi que les communes ont déjà clôturé leurs comptes pour les années 2006 à 2016 inclus, ou qu'elles devraient déjà l'avoir fait.

Dans tout État de droit, tous les sujets de droit doivent pouvoir se fier à une certaine constance des autorités supérieures et du législateur. Cela vaut aussi pour les communes à l'égard du niveau fédéral.

L'article visé du projet foule également aux pieds les principes de sécurité juridique et de confiance. Au nom de ces principes, les règles de droit applicables doivent être fixées par les autorités de manière cohérente, prévisible et claire

door de overheid op een consequente, voorzienbare en duidelijke wijze en binnen een redelijke termijn gebeurt (I. Opdebeeck en M. Van Damme, *Beginnelsen van Behoorlijk Bestuur*, Die Keure, 2006, nr. 424).

Het artikel van het ontwerp schept, jaren later, een onvoorzienbare situatie en doet dat bovendien buiten iedere redelijke termijn.

Gelet op het voorgaande is het ook duidelijk dat dit artikel ook ingaat tegen het aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof.

In dit arrest besliste het Grondwettelijk Hof immers precies dat het rechtszekerheidsbeginsel niet werd geschonden door de wet van 14 januari 2013, omdat de wetswijziging van 14 januari 2013 geen terugwerkende kracht heeft (zie de aangehaalde overweging B.13). Een wetgever die – door de aanvaarding van het artikel van het ontwerp – aan de wet van 14 januari 2013 wél retroactieve werking zou geven zou ingaan tegen het aangehaalde arrest.

Anders dan aangehaald in de artikelsgewijze toelichting kan het terugwerkende karakter van de wet van 14 januari 2013 ook niet worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang.

Niemand, ook niet de wetgever, kan zich op de eigen nalatigheid of het eigen stilzitten beroepen om nu het verbod van retroactiviteit met voeten te treden op basis van zogenaamde fictieve en onbestaande dwingende redenen van algemeen belang.

De Raad van State vernietigde met arrest nr. 204.782 van 4 juni 2010 het koninklijk besluit van 25 oktober 2006. Dit koninklijk besluit voerde op zijn beurt artikel 10 van de wet van 31 december 1963, zoals vervangen door de wet van 20 juli 2005, uit. Maar pas in 2013 gaf dit aanleiding tot de wet van 14 januari 2013, weze meer dan drie jaar later.

Mochten er inderdaad dwingende redenen zijn geweest van algemeen belang, dan zou – eventuele mogelijkheden voor de uitvoerende macht daargelaten (de uitvoerende macht trad echter niet op) – de wetgever eerder hebben moeten optreden en zou er eerder een wetsontwerp moeten zijn ingediend. Door dit niet te doen heeft de wetgever zelf aangegeven dat de thans ingeroepen dwingende redenen van algemeen belang niet voorhanden zijn en van alle grond ontbloomt.

et dans un délai raisonnable, y compris lorsqu'il s'agit de l'exercice d'une compétence discrétionnaire (I. Opdebeeck et M. Van Damme, *Beginnelsen van Behoorlijk Bestuur*, Die Keure, 2006, n° 424).

L'article en projet crée, après plusieurs années, une situation imprévisible, de surcroît hors de tout délai raisonnable.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît par ailleurs clairement que cet article va à l'encontre de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle.

En effet, dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a justement indiqué que la loi du 14 janvier n'avait pas porté atteinte au principe de sécurité juridique car la modification de la loi du 14 janvier 2013 était dépourvue d'effet rétroactif (voir le considérant B.13 précité). En adoptant l'article visé, le législateur conférerait un effet rétroactif à la loi du 14 janvier 2013, et irait ainsi à l'encontre de l'arrêt précité.

Contrairement à ce qu'indique le commentaire des articles, le caractère rétroactif de la loi du 14 janvier 2013 ne peut pas non plus être justifié par des motifs impérieux d'intérêt général.

Personne, pas même le législateur, ne peut invoquer sa propre négligence ni sa propre inaction pour transgresser l'interdiction de rétroactivité en vertu de prétendus motifs impérieux d'intérêt général, fictifs et inexistantes.

Dans son arrêt n° 204.782 du 4 juin 2010, le Conseil d'État a annulé l'arrêté royal du 25 octobre 2006 exécutant l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, tel que remplacé par la loi du 20 juillet 2005. Mais il n'a abouti qu'en 2013 à l'adoption de la loi du 14 janvier 2013, soit trois ans plus tard.

S'il avait effectivement existé des motifs impérieux d'intérêt général, le législateur aurait dû intervenir plus tôt – abstraction faite des possibilités éventuelles dévolues au pouvoir exécutif (qui n'est toutefois pas intervenu) –, et un projet de loi aurait dû être déposé plus tôt. En s'abstenant de le faire, le législateur a lui-même indiqué que les motifs impérieux d'intérêt général qui sont aujourd'hui invoqués n'existent pas et sont dénués de tout fondement.

Het artikel van het ontwerp zou ook voor gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de verkregen rechten van de betrokken gemeenten, meer bepaald de ingetreden verjaring voor de bijdragen die worden gevorderd en dit minstens voor de werkingsjaren 2006 tot en met 2009.

Artikel 10, § 4, 3° van de wet betreffende de civiele bescherming bepaalt het volgende: *“In de loop van het volgend jaar geeft de gouverneur aan elke gemeente kennis van het aandeel of van het definitief bedrag van de bijdrage dat te haren laste komt, en verzoekt haar binnen zestig dagen advies uit te brengen (...)”*.

De vijfjarige verjaringstermijn van artikel 2277 Burgerlijk Wetboek is toepasselijk op “al hetgeen betaalbaar is bij het jaar of bij kortere termijnen”.

Deze verjaringstermijn is toepasselijk op alle schulden die periodiek toenemen – zoals de brandweerkosten, en dit in tegenstelling tot kapitaalschulden die vooraf vaststaan maar in termijnen betaalbaar zijn. Artikel 2277 BW beschermt de termijnschuldenaar tegen het oplopen van periodieke schulden over een te lange periode en zet de schuldeiser ook aan tot diligentie.

Het Grondwettelijk Hof heeft aanvaard dat schulden – die jaar na jaar toenemen – moeten worden onderscheiden van een periodiek betaalbare kapitaalschuld waarvan het bedrag van bij de aanvang is vastgesteld (zie bijvoorbeeld arrest nr. 6/2011). Deze rechtspraak gaat ook op voor de brandweerkosten die schulden zijn die van jaar tot jaar toenemen.

Door de start van de verjaringstermijn (1 januari van het volgende jaar) en de duur ervan (vijf jaar) hebben de betrokken gemeenten voor de werkingsjaren 2006 tot en met 2009 de verjaring verkregen. Nu nog een retroactieve wet – zoals het artikel van het ontwerp – goedkeuren zou hen op een onwettige manier dit vermogensvoordeel ontnemen en de gemeenten op onwettige en onrechtmatige wijze het eigendomsrecht ontnemen op dit verworven vermogensvoordeel.

Verder beïnvloedt het artikel van het ontwerp ook op een niet aanvaardbare manier de rechtsgang. In een onuitgegeven vonnis van 27 november 2014 van de rechtbank van eerste aanleg van West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk, neemt de rechtbank aan dat de wet van 14 januari 2013 niet kan worden toegepast met terugwerkende kracht. De rechtbank verwijst daartoe naar het ontbreken van ten opzichte van het gemeen recht afwijkende inwerkingtredingsbepalingen en veroordeelt de Belgische staat tot terugbetaling aan de steden en gemeenten Menen, Kuurne, Zwevegem en Anzegem van afgenomen voorschotten en verbod tot verder afname op basis van de

L'article du projet porterait également préjudice aux droits acquis des communes concernées, en particulier à la prescription intervenue pour les redevances réclamées, au moins pour les années de fonctionnement de 2006 à 2009 inclus.

L'article 10, § 4, 3°, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile s'énonce comme suit: *“Dans le courant de l'année suivante, le gouverneur notifie à chaque commune la quote-part ou le montant définitif de la redevance qu'il lui incombe de supporter et l'invite à donner son avis dans les soixante jours”*.

Le délai de prescription de cinq ans prévu à l'article 2277 du Code civil s'applique à *“tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts”*.

Ce délai de prescription s'applique à toutes les dettes qui augmentent périodiquement, comme les coûts des services d'incendie, contrairement aux dettes en capital établies préalablement mais payables à des termes périodiques. L'article 2277 du Code civil protège le débiteur de dettes à terme contre l'accumulation de dettes périodiques sur une période trop longue, et incite dès lors le créancier à agir rapidement.

La Cour constitutionnelle a accepté la nécessité de distinguer les dettes – qui augmentent chaque année – des dettes de capital payables dont le montant a été établi préalablement (voir, par exemple, l'arrêt n° 6/2011). Cette jurisprudence s'applique aussi aux coûts des services d'incendie qui constituent des dettes qui augmentent d'année en année.

Compte tenu du début du délai de prescription (1^{er} janvier de l'année suivante) et de sa durée (cinq ans), les communes concernées ont acquis la prescription pour les années de fonctionnement 2006 à 2009. En adoptant aujourd'hui une disposition légale rétroactive – telle que l'article visé du projet –, le législateur priverait illégalement les communes de cet avantage patrimonial et il les priverait en outre du de leur droit de propriété sur cet avantage patrimonial acquis.

L'article du projet a en outre une influence inacceptable sur la procédure judiciaire. Dans un jugement inédit du 27 novembre 2014, le tribunal de première instance de Flandre occidentale, division de Courtrai, présume que la loi du 14 janvier 2013 ne peut pas s'appliquer avec effet rétroactif. Le tribunal renvoie à cet égard à l'absence de dispositions d'entrée en vigueur dérogatoires au droit commun. Il condamne l'État belge à rembourser aux villes et communes de Menin, Kuurne, Zwevegem et Anzegem les avances prélevées et interdit tout autre prélèvement en vertu de la loi du 31 décembre 1963 dans sa version applicable après la

wet van 31 december 1963 in de versie als van toepassing na de wetwijziging van 20 juli 2005, maar zonder rekening te houden met de wet van 14 januari 2013.

De Belgische staat stelde tegen dit vonnis weliswaar beroep in, maar dit verhindert nog niet dat een rechter al heeft geoordeeld dat de wet van 14 januari 2013 geen terugwerkende kracht heeft en een aanvaarding van het artikel van het ontwerp op een onaanvaardbare manier de rechtsgang zou beïnvloeden gelet op al het voorgaande. De aanvaarding van het artikel van het ontwerp zou immers tot gevolg hebben dat de rechter in beroep wordt verhinderd om zich uit te spreken over een hangende rechtsvraag.

Tot slot stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een arrest van 9 november 1994 dat de aanneming, op het ogenblik waarop een zaak bij een rechter aanhangig is, van een interpretatieve en dus retroactieve wettelijke bepaling met als doel om de afloop van een geschil te beïnvloeden ten voordele van de staat, strijdig is met het beginsel van een eerlijk proces, gewaarborgd door artikel 6.1 van het EVRM (Hof Mensenrechten, arrest Griekse raffinaderijen Stran en Stratis Andreadis van 9 december 1994). Het artikel van het voorstel beoogt niets anders dan te realiseren wat is beschreven in het arrest zonder dat er dwingende redenen van algemeen belang zijn (zie hiervoor).

Eenmaal de schuldvordering voldoende vast stond om te worden opgeëist (zie de tussengekomen verjaring waardoor men inderdaad in een dergelijke situatie zit) oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de interventie door de wet een inbreuk vormde op het evenwicht dat dient te bestaan tussen de bescherming van het eigendomsrecht dat wordt gewaarborgd door artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM en de vereisten van het algemeen belang (zelfde arrest).

Het ontworpen artikel is strijdig met beide arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

Alain TOP (sp.a)

modification légale du 20 juillet 2005, mais sans tenir compte de la loi du 14 janvier 2013.

Il est vrai que l'État belge a interjeté appel contre ce jugement mais il n'en demeure pas moins qu'un juge a déjà estimé que la loi du 14 janvier 2013 n'avait pas d'effet rétroactif et que l'adoption de l'article visé du projet influencerait la procédure judiciaire d'une manière inadmissible, compte tenu de tout ce qui précède. En effet, l'adoption de l'article visé du projet empêcherait le juge en appel de se prononcer sur une question de droit pendante.

Enfin, dans un arrêt du 9 novembre 1994, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que l'adoption, au moment où une affaire est pendante devant un juge, d'une disposition légale interprétative et donc rétroactive dans le but d'influencer l'issue d'un litige à l'avantage de l'État est contraire au droit à un procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt concernant les raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis du 9 décembre 1994). L'article visé du projet n'a pas d'autre objectif que celui que décrit cet arrêt sans qu'il existe pour cela de motifs impérieux d'intérêt général (voir ci-dessus).

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, dès que la créance était suffisamment établie pour être exigible (cf. prescription intervenue qui implique que la situation est de cette nature), l'intervention législative a rompu l'équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété garanti à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme et les exigences de l'intérêt général (même arrêt).

L'article en projet est en contradiction avec les deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Nr. 3 VAN DE HEER TOP c.s.

Art. 24/1 (*nieuw*)**Een artikel 24/1 invoegen, luidend als volgt:**

“Art. 24/1. In artikel 67 van dezelfde wet wordt na het tweede lid het volgende lid ingevoegd:

“Om de verhouding een, bedoeld in het vorige lid te bereiken, wordt de federale dotatie vanaf het begrotingsjaar 2015 jaarlijks verhoogd met 10% tot de verhouding 50/50 is bereikt.””.

VERANTWOORDING

De afgesproken 50/50 verdeling bij de opmaak van de wet wordt slechts heel geleidelijk gehaald en kan nog talloze jaren aanslepen. Daarom wordt voorgesteld om de federale dotatie zoals vastgelegd vanaf 2015 jaarlijks met 10% te verhogen.

Alain TOP (sp.a)
Peter VANVELTHOVEN (sp.a)
Hans BONTE (sp.a)

N° 3 DE M. TOP ET CONSORTS

Art. 24/1 (*nouveau*)**Insérer un article 24/1 rédigé comme suit:**

“Art. 24/1. Dans l'article 67 de la même loi, un alinéa rédigé comme suit est inséré après l'alinéa 2:

“Afin d'atteindre le ratio égal à un visé à l'alinéa précédent, la dotation fédérale sera majorée annuellement de 10 % à partir de l'année budgétaire 2015 jusqu'à ce que le ratio 50/50 soit atteint.””.

JUSTIFICATION

La répartition 50/50 convenue lors de la confection de la loi n'est atteinte que très progressivement et cette opération pourrait encore prendre de nombreuses années. Dès lors, nous proposons de majorer annuellement de 10 % la dotation fédérale fixée à partir de 2015.