

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.754 van 6 november 2008
in de zaak A. 134.659/XII-3808.**

In zake : Vincent VAN MULDER, wonende te 1082 Brussel, Groot Bijgaardenstraat 332

tegen :

1. de BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE DIENST VOOR BRANDWEER EN DRINGENDE MEDISCHE HULP,
2. het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, die woonplaats kiezen bij advocaten Chr. Ronse en W. Timmermans, kantoor houdende te 1080 Brussel, Havenlaan 86 C, B 414.

DE RAAD VAN STATE, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Vincent Van Mulders op 27 maart 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van :

- “- artikel 2.3.3.4. van het Huishoudelijk Reglement van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp op 15 januari 2003 bij ministerieel besluit goedgekeurd in zoverre dit bepaalt dat de dienst 7 dagen duurt en de officier van week voor het overige kan worden opgeroepen conform de beschikkingen van hoofdstuk 4.4.1. van het huishoudelijk reglement [...].
- het ministerieel besluit van 15 januari 2003 houdende goedkeuring van voormeld huishoudelijk reglement”;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door eerste auditeur B. Thys;

Gelet op de beschikking van 26 september 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 26 februari 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 april 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. Martens, die verschijnt voor verzoeker, en van advocaat W. Timmermans, die verschijnt voor de verwerende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur B. Thys;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Over het voorwerp van het beroep en de verwerende partij

1. Met een besluit van 15 januari 2003 keurt de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp, het huishoudelijk reglement van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp goed. In de aanhef wordt onder meer verwezen naar de verordening van 4 maart 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad houdende vaststelling van de werkingsregels van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp. Luidens artikel 6 van die verordening worden de algemene organisatie van de brandweerdienst, het arbeidsstelsel, het vakantie- en verlofreglement, de organisatie van de tussenkomsten, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de leden van het personeel, bepaald in het huishoudelijk reglement dat wordt goedgekeurd door de minister bevoegd voor de Brandbestrijding en de Dringende Medische Hulp.

Aldus heeft de minister namens de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp in punt 2.3.3.4. van het huishoudelijk reglement, “Arbeidsstelsel van de officier van week”, vastgesteld wat volgt :

“De dienst duurt 7 dagen, hij begint en eindigt op vrijdag om 12.00 uur. Op de eerste vrijdag voegt de opkomende officier van week zich niet vroeger bij

de dienst dan 08.30 uur. Op het einde van zijn weekdienst mag de afkomende officier van week de dienst om 12.00 uur verlaten.

Gedurende de werkdagen is de officier van week vrij de dienst te verlaten om 16.30 uur. Op zaterdag, op zondag en op een feestdag die in zijn weekdienst valt, is zijn aanwezigheid in de dienst vereist gedurende 4 uren. Voor het overige kan hij worden opgeroepen conform de beschikkingen van hoofdstuk 4.4.1. van het HR”.

Dit hoofdstuk 4.4.1. bepaalt onder meer dat de officier van week “te allen tijde” kan worden gecontacteerd om problemen op te lossen van operationele aard of met betrekking tot de inwendige dienst.

2. Anders dan de omschrijving door verzoeker in het verzoekschrift laat uitschijnen, heeft het beroep slechts één voorwerp: de ministeriële beslissing van 15 januari 2003 tot vaststelling, in het huishoudelijk reglement van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, dat de dienst van de officier van week zeven dagen duurt en dat de officier van week “[v]oor het overige” kan worden opgeroepen conform de beschikkingen van hoofdstuk 4.4.1.

Die ministeriële beslissing is alleen toe te rekenen aan de eerste verwerende partij, zijnde een instelling van openbaar nut behorend tot de categorie A bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De tweede verwerende partij is aan die beslissing vreemd en wordt dan ook buiten de zaak gesteld.

De grond van de zaak

3.1. In het auditorsverslag wordt het enige middel van verzoeker bijgevalen én wordt ambtshalve opgeworpen dat de bestreden beslissing werd vastgesteld door een onbevoegde overheid. Meer bepaald is volgens het verslag de bevoegdheidsdelegatie, in artikel 6 van de meer vermelde verordening van 4 maart 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, aan de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die de brandbestrijding en de dringende medische hulp onder zijn bevoegdheid heeft, onwettig.

3.2. De onwettigheid van de delegatie van bevoegdheid raakt de openbare orde. Een vernietiging op die grond wijst uit dat de auteur van de beslissing haar hoe dan ook niet genomen mocht hebben. Logisch beschouwd, behoort eerst die onbevoegdheid te worden onderzocht.

4.1. De auditeur motiveert de onwettige bevoegdheidsdelegatie in het artikel 6 van de verordening van 4 maart 1999 aldus :

“Artikel 13, § 1, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming bepaalt immers dat de reglementen betreffende de organisatie van de brandweerdiensten worden opgemaakt overeenkomstig een door de Koning vastgesteld modelreglement. Artikel 18 van bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 6 mei 1971 tot vaststelling van de modellen van gemeentelijke reglementen betreffende de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten stipuleert dat ‘[d]e gemeenteraad’ bij een reglement van orde de dienstbetrekkingen, de plichten van de leden en op algemene wijze de maatregelen betreffende de werking van de dienst en de uitvoering van de bepalingen van het modelreglement, bepaalt.

Derhalve komt het overeenkomstig deze hiërarchisch hogere normen niet aan de functioneel bevoegde minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, maar aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad -die in deze optreedt als een plaatselijke overheid- zelf toe om de regels betreffende de organisatie van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp vast te stellen.

Deze exceptie van onwettigheid betreft de bevoegdheid van de steller van de bestreden handeling en dient derhalve ambtshalve te worden opgeworpen”.

4.2. Eerste verwerende partij spreekt deze zienswijze als volgt tegen :

“(i)In hoofdorde: deze bepaling is niet van toepassing op de Brusselse agglomeratie, minstens is er sprake van rechtsonzekerheid zodat het middel niet ambtshalve kan worden aangevoerd

Vooreerst is de bepaling waarnaar de Eerste auditeur verwijst impliciet gewijzigd, minstens in onbruik geraakt door de agglomeratiewetgeving en door de bijzondere situatie van de Brusselse brandweer.

Zoals bekend, zijn de aangelegenheden van de brandweer en de dringende medische hulpverlening agglomeratiebevoegdheden (art. 4, § 2, 30 en 40 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten) die, wat de Brusselse agglomeratie betreft, worden uitgeoefend door de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie art. 166, § 2 van de Grondwet en art. 48-59 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen).

Met de invoering van de agglomeraties, door de wijziging van de Grondwet van 24 december 1970 en vervolgens door de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, beoogde men een beter bestuur te realiseren en een decentralisatie door te voeren (Parl. St-, Kamer, 1970-71, nr. 973/1, 1).

Overeenkomstig artikel 4, § 5 van de voormelde wet van 26 juli 1971 hebben de agglomeraties beslissingsbevoegdheid in de aangelegenheden die hen zijn toegekend. Hun bevoegdheden worden uitgeoefend door de bevoegde organen, overeenkomstig de bepalingen van deze wet en door middel van besluiten en verordeningen.

Deze wet voerde dus een wijze van bevoegdheidsoefening in, na het K.B. van 6 mei 1971 tot vaststelling van de modellen van gemeentelijke reglementen betreffende de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten. Bij de vaststelling van het K.B. van 6 mei 1971 heeft de Koning geen rekening gehouden met de agglomeraties, aangezien deze op dat ogenblik nog niet opgericht waren.

Uiteraard stelt het voor een kleine gemeente geen probleem om de detailregelingen van het personeel inzake brandweer door de gemeenteraad te laten goedkeuren. In dergelijk geval is er weinig nood aan delegatie. Dat ligt anders bij een agglomeratie. De agglomeraties werden precies ingevoerd om tot schaalvergroting en efficiënter bestuur te komen. Men kan zich niet voorstellen dat de agglomeratieraad (te dezen het Brussels Hoofdstedelijk Parlement) zich zou moeten uitspreken over de detailregelingen van het personeel inzake brandweer, zoals hier aan de orde is (regime van de ‘officier van week’).

Verwerende partijen argumenteren bijgevolg dat de wet van 26 juli 1971 het door de Eerste auditeur aangehaalde koninklijk besluit impliciet heeft gewijzigd, waarbij de vereiste dat deze regelingen moeten worden vastgesteld door de gemeenteraad (lees: agglomeratieraad) niet langer geldt. Men dient dan terug te vallen op de algemene beginselen inzake delegatie: de bevoegde overheid dient de algemene principes vast te stellen, maar delegatie is mogelijk voor detailmaatregelen.

Te dezen stellen verwerende partijen vast dat de verordening van 4 maart 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad houdende vaststelling van de werkingsregels van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp wel degelijk de algemene regels bevat inzake de organisatie en samenstelling van deze dienst, terwijl de detailregelingen worden gedelegeerd (art. 6 van de verordening).

Voor zoveel als nodig, voeren verwerende partijen nog aan dat de bepaling waaraan de Eerste auditeur refereert in onbruik is geraakt (en al in onbruik was toen de bestreden bepaling werd vastgesteld) wat de agglomeraties betreft.

Ondergeschikt stellen verwerende partijen dat de afdeling wetgeving van Uw Raad reeds herhaaldelijk de rechtsonzekerheid inzake de Brusselse brandweerdienst heeft benadrukt.

Ter illustratie verwijzen verwerende partijen onder meer naar het advies nr. 32.246/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 22 oktober 2001 over een Ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 1999 tot vaststelling van de geschiktheids- en bekwaamheidscriteria alsmede van de benoembaarheids- en bevorderingsvoorwaarden voor de officieren van de openbare brandweerdiensten’ (B.S. 29 december 2001). In dit advies stelt Uw Raad onder meer het volgende :

‘De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in verschillende adviezen reeds de gelegenheid gehad in te gaan op het bevoegdheidsprobleem dat rijst in verband met de in Brussel gevestigde Dienst voor Brandweer.

(...)

Om een einde te maken aan deze rechtsonzekerheid wordt het absoluut noodzakelijk dat de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gezamenlijk optreden. De Federale Staat blijft weliswaar bevoegd voor de aangelegenheid van de civiele bescherming, doch kan evenwel niet betwisten dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, op grond van de artikelen 5 en 56 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, bevoegd is om de Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp te organiseren en het personeel van die instelling van openbaar nut toe te rusten met een administratief statuut en een bezoldigingsregeling, met inachtneming van de algemene beginselen vastgelegd in het koninklijk besluit van 22 december 2000.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van zijn kant, kan niet optreden alsof het bevoegd was geworden voor de civiele bescherming op zijn grondgebied en zonder rekening te houden met de federale regelgeving.

Te dien einde moet de Federale Staat ofwel rekening houden met de bijzondere kenmerken van de Dienst voor Brandweer georganiseerd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, door algemene bepalingen vast te stellen

die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de kans bieden deze aan te passen aan de specificiteit van zijn personeel ofwel moet een samenwerkingsakkoord worden gesloten om het statuut van dat personeel te regelen, waarbij de Federale Staat bevoegd is voor de civiele bescherming, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het leiden van zijn instelling van openbaar nut, de Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, alsmede het personeel hiervan.' [...]

Dezelfde problematiek stelt zich mutatis mutandis ook voor de regeling inzake het huishoudelijk reglement. Een strikte lezing van de bestaande (federale) wetgeving houdt geen rekening met de eigenheid van de Brusselse brandweerdienst en met de noodzaak om bepaalde detailregelingen bij delegatie (zoals het stelsel van 'officier van week') te kunnen vaststellen.

In het licht van de bestaande rechtsonzekerheid en de absolute noodzaak hieraan een einde te stellen (zoals reeds door Uw Raad zelf aangehaald) gelet op de problematische samenlezing van de federale en de Brusselse normen, kan het ambtshalve aangevoerde middel niet worden aanvaard.

(ii) In ondergeschikte orde: de delegatie is toelaatbaar

In ondergeschikte orde, voor zover Uw Raad van oordeel zou zijn dat de door de Eerste auditeur aangevoerde bepaling toch en nog steeds van toepassing zou zijn, zijn verwerende partijen van oordeel dat de delegatie aan de Minister toelaatbaar is.

Zoals hoger reeds gesteld, argumenteren verwerende partijen dat de voormelde verordening van 4 maart 1999 wel degelijk de algemene regels bevat inzake de organisatie en samenstelling van deze dienst, terwijl de detailregelingen worden gedelegeerd (art. 6 van de verordening). Zelfs de door de Eerste auditeur aangehaalde bepaling verzet er zich niet tegen dat detailregelingen zouden worden gedelegeerd. Minstens is deze redenering van toepassing op de bestreden bepaling zelf (regeling van de 'officier van week')".

5. Luidens artikel 13, § 1, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming worden de reglementen betreffende de organisatie van de brandweerdiensten opgemaakt overeenkomstig een door de Koning vastgesteld modelreglement.

Bij besluit van 6 mei 1971 heeft de Koning in drie bijlagen een modelreglement vastgesteld voor een beroepsbrandweerdienst, een gemengde brandweerdienst en een vrijwilligersbrandweerdienst. Luidens respectievelijk artikel 18, artikel 25 en artikel 25 van die bijlagen bepaalt de gemeenteraad, bij een reglement van orde, de dienstbetrekkingen, de plichten van de leden en op algemene wijze de maatregelen betreffende de werking van de dienst en de uitvoering van de bepalingen van dit reglement. In het ontwerp van dit koninklijk besluit dat aan de afdeling wetgeving werd voorgelegd, werd die bevoegdheid nochtans aan het schepencollege opgedragen. Daar werd uiteindelijk van afgezien, nadat de afdeling wetgeving adviseerde dat de vaststelling van reglementen van inwendig bestuur overeenkomstig de artikelen 75 en 78 van de gemeentewet zaak is van de gemeenteraad, en niet van het schepencollege.

Niets wijst uit dat de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten deze bevoegdheidsregeling heeft willen veranderen en namelijk de bevoegdheid inzake reglementen van inwendig bestuur heeft willen toekennen aan het uitvoerend college in plaats van aan de raad. Integendeel transposeert het artikel 35 van de wet goeddeels wat de artikelen 75 en 78 van de gemeentewet bepalen en doet het ervan blijken dat de verordenende bevoegdheid in een agglomeratie uitsluitend bij de raad berust.

6. De oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, door de ordonnantie van 19 juli 1990 van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, heeft evenmin deze bevoegdheidsregeling gewijzigd.

Weliswaar werd in het voorontwerp van ordonnantie -in het aanvankelijke artikel 6- opgenomen dat de executieve de regelen betreffende de werking van het korps bepaalt. De afdeling wetgeving merkte daar in haar advies echter over op dat de delegatie aan de executieve te ruim was en dat er met name rekening moest worden gehouden met het door artikel 13 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming opgelegde verplichtingen. Het leidde ertoe dat artikel 5 van de ordonnantie van 19 juli 1990 aldus werd geformuleerd :

“Onverminderd de verplichtingen opgelegd door artikel 13 van de wet van 31 december 1963 betreffende civiele bescherming, bepaalt de Executieve de regelen betreffende de werking van de Brandweerdienst”.

7. Ook nog bij de voorbereiding van de verordening van 4 maart 1999 houdende vaststelling van de werkingsregels van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp is uitdrukkelijk stilgestaan bij de toepasselijkheid van deze verplichtingen. Dat er ter zake onzekerheid zou bestaan of dat de verplichtingen in onbruik zouden zijn geraakt, blijkt allerminst. In de memorie van toelichting bij het betrokken ontwerp wordt integendeel uitdrukkelijk gesteld :

“De ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp bepaalt in zijn artikel 5 dat de Executieve de regelen betreffende de werking bepaalt, onverminderd de verplichtingen opgelegd door artikel 13 van de wet op de civiele bescherming.

Dit betekent dat de organisatieregelen van de Brandweerdienst als dusdanig, onderworpen zijn aan het modelreglement terzake van de federale overheid”.

8. Evenwel houdt de verordening die de Brusselse Hoofdstedelijke Raad op 4 maart 1999 heeft genomen in de uitoefening van zijn bevoegdheden als raad van de Brusselse agglomeratie en dus als een lokale overheid- slechts onvolledig rekening met het modelreglement voor de organisatie van een gemeentelijke beroepsbrandweerdienst, opgenomen in bijlage 1 bij het eerder vermelde koninklijk besluit van 6 mei 1971. In strijd met het artikel 18 ervan schrijft het artikel 6 van de verordening immers voor dat het huishoudelijk reglement wordt goedgekeurd, niet door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zelf, maar door de minister bevoegd voor de Brandbestrijding en de Dringende Medische Hulp.

Op die manier pleegt de verordening een inbreuk op de door het artikel 13, § 1, van de wet van 31 december 1963 en artikel 18 van bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 6 mei 1971 gewilde bevoegdheidsregeling. Tevens kan het reglement betreffende de organisatie van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp niet worden afgedaan als een zaak van bijkomende en aanvullende detailmaatregelen. Daar doet de vaststelling dat verzoeker alleen een gedeelte van dat reglement aanvecht, niet aan af.

9. De delegatie van bevoegdheid in artikel 6 van de verordening van 4 maart 1999 -door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad aan de minister bevoegd voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp- is onwettig en wordt derhalve, op grond van artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing gelaten.

Daaruit volgt dat moet worden vastgesteld, ambtshalve, dat de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp, onbevoegd was om de bestreden beslissing, onderdeel van het huishoudelijk reglement van 15 januari 2003, aan te nemen.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt buiten de zaak gesteld.

Artikel 2.

De beslissing van 15 januari 2003 waarmee de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp, het huishoudelijk reglement van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp goedkeurt, wordt vernietigd in zoverre in het punt 2.3.3.4. wordt bepaald dat de dienst van de officier van week zeven dagen duurt en dat de officier van week “[v]oor het overige” kan worden opgeroepen conform de beschikkingen van hoofdstuk 4.4.1. van het huishoudelijk reglement.

Artikel 3.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zes november 2008, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.