

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.782/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, du Transport, de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, le 28 janvier 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant deuxième modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel du SIAMU", a donné le 3 mars 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.782/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 28 januari 2003 door de Minister van Openbare Werken, Vervoer, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot tweede wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH", heeft op 3 maart 2003 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

Afin de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, de la compatibilité de ce texte avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure, et de l'accomplissement des formalités préalables.

Sur ces points, il y a lieu de faire les observations ci-après.

1. Le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (en abrégé SIAMU), organisme d'intérêt public de catégorie A, a été créé par ordonnance du 19 juillet 1990.

L'article 8, alinéa 2, de l'ordonnance du 19 juillet 1990, énonce que :

"L'Exécutif détermine le statut administratif et pécuniaire du personnel du Service d'incendie dans le respect de l'article 55 de ladite loi" (loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

Cette disposition constitue le fondement légal du projet. Elle doit dès lors être visée au préambule, en lieu et place de l'article 40, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée.

2. S'agissant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour fixer le statut du personnel opérationnel du SIAMU, ce n'est pas la première fois que la section de législation du Conseil d'Etat est saisie de projets émanant de la Région de Bruxelles-Capitale et ayant cet objet ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir l'avis 27.260/4, donné le 16 mars 1998, sur un projet devenu l'arrêté du 26 novembre 1998 fixant le statut administratif du personnel du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et l'avis 32.511/4, donné le 26 novembre 2001, sur un projet devenu l'arrêté du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du SIAMU que le projet entend modifier.

Dans les avis 27.260/4 et 32.511/4 précités, elle s'est exprimée en ces termes :

"Le projet entend fixer le statut administratif du personnel du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

Si l'avis L. 27.261/4, donné le 2 mars 1998 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale «fixant les règles de fonctionnement du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale», peut être transposé à la présente demande d'avis, il doit cependant être nuancé quand il s'agit de fixer le statut administratif du personnel du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, et ce, compte tenu des articles 5 et 56 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Ces deux dispositions ont habilité le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à transférer les membres du personnel de l'Agglomération bruxelloise à un organisme d'intérêt public ⁽²⁾ et prévoient que «le statut juridique de ces membres du personnel demeure régi par les dispositions en vigueur aussi longtemps que les autorités auxquelles ils sont transférés n'auront pas fait usage de leur compétence en la matière».

Ayant transféré ces personnes au Service d'incendie et d'aide médicale urgente, organisme d'intérêt public de la catégorie A, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, agissant en tant qu'autorité régionale, est compétent pour fixer le statut de ces personnes, dans le respect des dispositions de la loi spéciale précitée et notamment de son article 56.

La question se pose toutefois de savoir si, eu égard à la matière sur laquelle porte le projet, la Région de Bruxelles-Capitale est tenue d'observer les règles générales prises par le Roi en vertu des articles 9, § 1^{er}, alinéa 2, et 13, § 3, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ⁽³⁾.

⁽²⁾ Ce transfert de membres du personnel de l'Agglomération bruxelloise au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale a été réalisé par l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} avril 1993 (Moniteur belge du 3 juin 1993, p. 13.398).

⁽³⁾ "Il (le Roi) arrête les dispositions générales dans les limites desquelles est fixé le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitement, les indemnités et les allocations ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres des services publics d'incendie." (article 9, § 1^{er}, alinéa 2).
"Le Roi établit les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie" (article 13, § 3).

Tant la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, que la loi ordinaire du 16 juillet 1993 ayant le même objet, expriment la volonté du législateur de maintenir la matière de la protection civile dans la sphère du pouvoir fédéral.

Ainsi, l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par les lois des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, exclut expressément la compétence des Régions à l'égard des associations de provinces et de communes, pour ce qui a trait à la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie.

Ainsi encore, en insérant au paragraphe 4 de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles un 6°, la loi spéciale du 16 juillet 1993 a limité exclusivement l'association des Gouvernements des entités fédérées à «l'élaboration de dispositions fédérales générales prévues à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile».

De son côté, la loi ordinaire du 16 juillet 1993 précitée, en modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, poursuit deux objectifs ⁽⁴⁾ :

- d'une part, renforcer le rôle de l'autorité fédérale en matière de protection civile en prévoyant expressément le pouvoir du Roi de fixer les règles générales du statut des membres du personnel des services d'incendie, et ce à l'égard de l'ensemble des services d'incendie, c'est-à-dire tant les services communaux et intercommunaux, que le Service d'incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale;
- d'autre part, compte tenu de la particularité de la situation juridique de la Région de Bruxelles-Capitale, supprimer à l'égard de son service d'incendie, la tutelle spécifique ainsi que l'inspection organisée par le Roi.

Ces deux lois, l'une et l'autre postérieures à la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, montrent que l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale n'est plus entière lorsqu'elle fixe le statut des membres du personnel de son service d'incendie.

En conséquence, le texte en projet doit respecter les dispositions générales fixées par le Roi en vertu de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ainsi que les dispositions prises par Celui-ci en vertu de l'article 13, § 3, de la même loi.

Il y a lieu cependant de faire une distinction entre ces deux bases légales: la première habilite en effet le Roi à prendre des dispositions générales en matière statutaire, tout en laissant aux autorités communales, intercommunales et de la Région de Bruxelles-Capitale le soin de compléter ces dispositions, alors que la deuxième base légale habilite le Roi seul à établir les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie.

⁽⁴⁾ Doc. parl., Chambre, sess. 92-93, n° 897/1, pp. 70 et 71.

L'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale devra donc s'exercer en tenant compte de ces deux dispositions légales."

3. L'article 10 du projet entend introduire, avec effet rétroactif, une nouvelle disposition transitoire dans le texte modifié ⁽⁵⁾. Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si, ce faisant, il ne porte pas atteinte aux droits dont bénéficient d'autres agents en matière de promotion. Si tel était le cas, cette disposition devrait être omise.

⁽⁵⁾ L'article 179 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel du SIAMU énonce que : "les dispositions du statut général (c-à-d. le statut des agents des O.I.P.) relatives aux mesures transitoires générales sont applicables aux membres du personnel opérationnel".
L'article 464 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit que :
"Les dispositions réglementaires en vigueur à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté restent d'application aux agents qui se sont inscrits avant la date susvisée à un examen d'accession au niveau supérieur ou à un examen d'avancement de grade.
L'agent qui, avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, est dispensé d'une épreuve d'examen d'accession à un niveau supérieur, conserve cette dispense ou l'obtient aux conditions visées à l'article 104 ou 108".

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Teneinde de termijn van een maand na te leven die haar is toegemeten, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de aan haar voorgelegde tekst, van de verenigbaarheid van deze tekst met hogere regels, alsmede van de vraag of aan de voorafgaande vormvereisten is voldaan.

Die punten geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp (afgekort als DBDMH), een instelling van openbaar nut van categorie A, is opgericht bij een ordonnantie van 19 juli 1990.

Artikel 8, tweede lid, van die ordonnantie van 19 juli 1990 bepaalt :

"De Executieve bepaalt het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de Brandweerdienst met inachtneming van artikel 55 van dezelfde wet" (bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen).

Die bepaling vormt de rechtsgrond van het ontwerp. In de aanhef moet dus naar die bepaling worden verwezen in plaats van naar artikel 40, § 1, van de genoemde bijzondere wet van 12 januari 1989.

2. In zoverre het gaat om de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om het statuut van het operationele personeel van de DBDMH vast te stellen, is het niet de eerste keer dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State ontwerpen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over dat onderwerp onderzoekt ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie advies 27.260/4 van 16 maart 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 26 november 1998 tot vaststelling van het administratief statuut van het personeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, en advies 32.511/4 van 26 november 2001 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH, dat bij het ontwerp wordt gewijzigd.

In de genoemde adviezen 27.260/4 en 32.511/4 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt :

"Het ontwerp strekt ertoe het administratief statuut van het personeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp vast te stellen.

Advies L 27.261/4 van 2 maart 1998 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering «houdende de werkingsregels van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp» kan weliswaar op deze adviesaanvraag worden getransponeerd, maar moet toch worden genuanceerd wanneer het gaat om het vaststellen van het administratief statuut van het personeel van de Dienst Brandweer en Dringende Medische Hulp, gelet op de artikelen 5 en 56 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Die twee bepalingen machtigen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ertoe om personeelsleden van de Brusselse agglomeratie over te hevelen naar een instelling van openbaar nut ⁽²⁾ en schrijven voor dat «de rechtstoestand van die personeelsleden (...) geregeld (blijft) door de ter zake geldende bepalingen zolang de overheid aan wie zij worden overgedragen, haar bevoegdheid ter zake niet heeft uitgeoefend».

Aangezien de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die personen heeft overgeheveld naar de Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, een instelling van openbaar nut van categorie A, is ze als gewestelijke overheid bevoegd om het statuut van die personen vast te stellen met inachtneming van de bepalingen van de voormelde bijzondere wet en inzonderheid van artikel 56 ervan.

Toch rijst de vraag of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gelet op de aangelegenheid waarop het ontwerp betrekking heeft, zich moet houden aan de algemene regels die de Koning krachtens de artikelen 9, § 1, tweede lid, en 13, § 3, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming heeft vastgesteld ⁽³⁾.

⁽²⁾ Die overheveling van personeelsleden van de Brusselse agglomeratie naar de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp is verwezenlijkt bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 1 april 1993 (Belgisch Staatsblad van 3 juni 1993, blz. 13.398).

⁽³⁾ "Hij (de Koning) stelt de algemene bepalingen vast binnen de perken van dewelke de personeelsformatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de toelagen en de vergoedingen worden vastgesteld, alsook de voorwaarden van werving, benoeming en bevordering voor het personeel van de openbare brandweerdiensten." (artikel 9, § 1, tweede lid).
"De Koning bepaalt de geschiktheids- en bekwaamheidsmaatstaven en de benoembaarheids- en bevorderingsvereisten voor de officieren van de openbare brandweerdiensten." (artikel 13, § 3).

Zowel in de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur als in de gewone wet van 16 juli 1993 ter vervollediging van de federale staatsstructuur wordt te kennen gegeven dat de wetgever de civiele bescherming binnen de bevoegdheidssfeer van de federale overheid wil houden.

Zo bepaalt artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, uitdrukkelijk dat de Gewesten niet bevoegd zijn ten opzichte van de verenigingen van provincies en van gemeenten wat het specifieke toezicht inzake brandbestrijding betreft.

Zo ook heeft de bijzondere wet van 16 juli 1993, door in artikel 6, paragraaf 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een 6° in te voegen, het erbij betrekken van de Regeringen van de deelentiteiten uitsluitend beperkt tot «het ontwerpen van de federale algemene bepalingen bedoeld in artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming».

De voornoemde gewone wet van 16 juli 1993 van haar kant streeft met de wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming twee doelstellingen na ⁽⁴⁾ :

- enerzijds een grotere rol inzake civiele bescherming wegleggen voor de federale overheid door uitdrukkelijk te bepalen dat de Koning bevoegd is om de algemene regels van het statuut van de personeelsleden van de brandweerdiensten te bepalen, en dit ten aanzien van alle brandweerdiensten, dit wil zeggen, zowel de gemeentelijke en de intercommunale brandweerdiensten als de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp;
- anderzijds, gelet op de specifieke rechtssituatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het specifieke toezicht en de door de Koning georganiseerde inspectie ten aanzien van zijn brandweerdienst afschaffen.

Uit die twee wetten, die beide van latere datum zijn dan de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, blijkt dat de autonomie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet meer volledig is om het statuut van de personeelsleden van zijn brandweerdienst vast te stellen.

Bijgevolg mag het ontworpen besluit geen afbreuk doen aan de algemene bepalingen die de Koning krachtens artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming heeft vastgesteld, noch aan de bepalingen die Hij krachtens artikel 13, § 3, van dezelfde wet heeft uitgevaardigd.

Tussen die twee rechtsgronden moet evenwel een onderscheid worden gemaakt : de eerste rechtsgrond machtigt de Koning immers om algemene rechtspositionele bepalingen uit te vaardigen, maar laat de gemeentelijke overheid, de intercommunale verenigingen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tevens de

⁽⁴⁾ Gedr. St. Kamer, zitting 92-93, nr. 897/1, blz. 70 en 71.

vrijheid om die bepalingen aan te vullen, terwijl de tweede rechtsgrond alleen de Koning machtigt om de geschiktheids- en bekwaamheidscriteria, alsmede de benoembaarheids- en bevorderingsvoorwaarden voor de officieren van de openbare brandweerdiensten te bepalen.

De autonomie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet dus met inachtneming van die twee wetsbepalingen worden uitgeoefend".

3. Artikel 10 van het ontwerp strekt ertoe met terugwerkende kracht een nieuwe overgangsbepaling in te voegen in de gewijzigde tekst ⁽⁵⁾. De steller van het ontwerp behoort na te gaan of hij zodoende geen afbreuk doet aan de rechten van andere ambtenaren inzake bevordering. Als dat het geval is, moet die bepaling vervallen.

⁽⁵⁾ Artikel 179 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH bepaalt : "Voor het operationeel personeelslid gelden de bepalingen van het algemeen statuut (namelijk het statuut van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut) inzake de algemene overgangsbepalingen".
Artikel 464 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bepaalt :
"De reglementaire bepalingen van kracht op de datum van inwerkingtreding van dit besluit blijven van toepassing op de ambtenaren die vóór bovenbedoelde datum zich hebben ingeschreven voor een examen voor overgang naar een hoger niveau of een examen voor verhoging in graad.
De ambtenaar die vóór de inwerkingtreding van dit besluit werd vrijgesteld van een examengedeelte voor overgang naar een hoger niveau, behoudt deze vrijstelling of verkrijgt ze onder de voorwaarden bedoeld in artikel 104 of 108".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS