AW

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 41.963/2
DU 17 JANVIER 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 19 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "relative à la sécurité civile", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalité préalable

Les articles 192, 194, 195, 196, 197 et 198 de l'avant-projet touchent au statut du personnel et doivent, dès lors, faire l'objet d'une négociation syndicale. Il ne ressort pas du dossier que cette négociation a eu lieu. Si tel n'est pas le cas, l'auteur de l'avant-projet veillera à l'application de cette formalité.

Compétence

1. Portée de l'avant-projet

1.1. Selon l'exposé des motifs, la réforme de la sécurité civile est fondée sur trois principes directeurs : le droit pour tout citoyen à bénéficier de l'aide adéquate la plus rapide (1), des services équivalents doivent entraîner des charges équivalentes pour le citoyen (2) et l'augmentation d'échelle, soit un nécessaire regroupement des moyens disponibles des services d'incendie (3).

L'article 13 (combiné avec l'article 15) de l'avant-projet de loi prévoit que le territoire du Royaume, à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale, est divisé en zones de secours. La délimitation des zones de secours est déterminée par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Il ressort des articles 5, 15 et 16 de l'avant-projet de loi que les zones de secours sont dotées de la personnalité juridique et que celles-ci et "l'organe mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale en application de l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises" [1] remplissent les missions confiées par l'avant-projet de loi de manière autonome.

Le titre III de l'avant-projet de loi contient des dispositions relatives à l'organisation générale de la zone de secours (articles 13 à 62), au financement de la zone (articles 63 à 67), à la gestion budgétaire, financière et comptable de la zone (articles 68 à 91), au personnel de la zone (articles 92 à 98), à l'autorité et la direction de la zone (articles 99 à 108), à l'équipement et au matériel de la zone (articles 109 à 111) et à la tutelle spécifique sur la zone (articles 112 à 145).

L'État fédéral dispose quant à lui d'un "corps fédéral de protection civile", appelé la Protection civile (au sens restreint), compétent pour l'ensemble du territoire du Royaume et placé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur (articles 146 et 147 de l'avant-projet de loi).

1.2. L'article 10 de l'avant-projet de loi prévoit que les services opérationnels de la sécurité civile, c'est-à-dire les postes d'incendie et de secours des zones de secours et les unités opérationnelles de la protection civile, ont pour missions :

- le sauvetage de personnes et l'assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens;

- la lutte contre l'incendie et l'explosion et leurs conséquences;

---

(1) En vertu de l'article 5, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, "la Région de Bruxelles-Capitale peut confier l'exercice d'attributions de l'agglomération bruxelloise aux organismes d'intérêt public, qu'elle crée ou désigne", ce qu'elle a fait en adoptant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

- la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses [2];

- l'appui logistique.

La prévision, la prévention, la préparation, l'exécution et l'évaluation dans le cadre de ces missions font partie des tâches des services opérationnels de la sécurité civile.

Les services opérationnels de la sécurité civile ont également pour mission l'aide médicale urgente (telle que définie par l'article 1er de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente), limitée aux activités de secours et de transport.

Les articles 11 et 12 de l'avant-projet de loi habilitent le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, "les tâches effectuées par les postes (d'incendie et de secours des zones de secours) et celles effectuées par les unités opérationnelles de la protection civile" et "les modalités de coordination des opérations dans lesquelles les unités opérationnelles de la protection civile interviennent conjointement avec les postes (d'incendie et de secours des zones de secours)".

1.3. Outre les dispositions générales (titre II, articles 2 à 12) et les dispositions particulières relatives aux zones de secours (titre III, articles 13 à 145), l'avant-projet de loi contient des dispositions particulières relatives à

- la protection civile (titre IV, articles 146 à 151);

- la responsabilité des membres du personnel des zones de secours et des membres des services de la protection civile (titre V, articles 152 à 156);

- le bureau de coordination (titre VI, articles 157 et 158);

- l'inspection générale des services de la sécurité civile (titre VII, articles 159 à 165);

---

(2) L'article 10, § 1er, 4°, de l'avant-projet de loi précise bien que c'est "sans préjudice de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles", c'est-à-dire la compétence des régions en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau.

- le centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile (titre VIII, article 166);

- la mission de prévention de l'incendie et l'explosion (titre IX, articles 167 et 168);

- la récupération des frais afférents aux missions (titre X, article 169);

- la réquisition et l'évacuation (titre XI, articles 170 et 171);

- les mesures particulières en temps de guerre (titre XII, articles 172 à 175).

Des dispositions pénales (titre XIII, article 176), modificatives et abrogatoires (titre XIV, articles 177 à 190), transitoires (titre XV, articles 191 à 208) et finales (titre XVI, articles 209 à 213) complètent l'avant-projet de loi.

2. Aide médicale urgente

2.1. Selon l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, modifié par la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, il faut entendre par aide médicale urgente :

> "(...) la dispensation immédiate de secours appropriés à toutes les personnes dont l'état de santé par suite d'un accident ou d'une maladie soudaine ou de la complication soudaine d'une maladie requiert une intervention urgente après un appel au système d'appel unifié par lequel sont assurés les secours, le transport et l'accueil dans un service hospitalier adéquat".

Antérieurement à la modification apportée par la loi du 22 février 1998, précitée, la Cour d'arbitrage avait constaté dans deux arrêts [3] :

> "B.3. Aux termes de son article 1er, alinéa 1er, la loi du 8 juillet 1964 a pour objet :
>
> > «l'organisation d'une aide médicale urgente aux personnes se trouvant sur la voie publique ou dans un lieu public et dont l'état de santé, par suite d'accident ou de maladie, requiert des soins immédiats.»

(3) Arrêts C.A. n° 47/95 du 6 juin 1995 et n° 63/95 du 12 juillet 1995.

L'alinéa 2 du même article définit l'aide médicale urgente comme :

«le système d'appel unifié, les premiers soins sur place aux personnes visées à l'alinéa précédent, leur transport à l'hôpital et leur admission dans un service hospitalier».

B.4. Les travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 1964 rappellent que, avant l'adoption de cette loi, l'aide médicale urgente trouvait des éléments de solution dans deux lois : la loi du 8 avril 1958 modifiant les articles 66 et 70 de la loi organique de l'assistance publique et la loi du 6 janvier 1961 érigeant en délit certaines abstentions coupables. Constatant que l'organisation des secours d'urgence incombait à des organismes dont les moyens variaient d'une commune à l'autre, que la possibilité de répondre au premier appel était pratiquement hors de portée des commissions d'assistance publique et que le transport des blessés ou des malades présentait des inconvénients, le législateur a jugé indispensable de donner à l'aide médicale urgente un fondement légal et une organisation matérielle propres. (...)

B.5. (...)

B.6. Si l'aide médicale urgente requiert que soient apportés des soins urgents, ce qui évoque à première vue la «politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins» visée à l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale (du 8 août 1980) précitée, elle ne relève pas en soi de la politique de santé. Il fut répété tout au long des travaux préparatoires que dès que le résultat est atteint, l'aide cesse d'être urgente et les obligations de la loi ne sont plus d'application (Doc. parl., Chambre, 1963-1964, n° 677/1, p. 3), que la notion de soins urgents concerne «les premiers soins à donner sur place, le transport par ambulance à l'hôpital, l'admission à l'hôpital et les soins nécessités par l'état dans lequel se trouve la victime» mais que «le traitement ultérieur n'est pas compris dans la notion de 'soins urgents'»" (Doc. parl., Sénat, 1963-1964, n° 240, p. 4), qu'une fois les premiers soins administrés, il n'est plus dérogé au principe du libre choix du patient, que ce principe reprend «toute sa valeur» et qu'alors, la «victime peut être transférée dans l'établissement hospitalier de son choix» (Doc. parl. Chambre, 1963-1964, n° 677/3, p. 4; Doc. parl., Sénat, 1963-1964, n° 240, p. 5; n° 273, p. 7).

B.7. L'aide médicale urgente s'analyse comme une matière en soi qui, à défaut d'une attribution expresse, est restée de la compétence du législateur fédéral. En ce qu'elle implique certains soins donnés aux personnes secourues, elle se limite à ce que requiert l'urgence et ne rend pas impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de la compétence des communautés relative à la dispensation de soins.

B.8. La Cour observe par ailleurs que l'aide médicale urgente en dehors de la voie publique ou d'un lieu public, qui relève des centres publics d'aide sociale en vertu de l'article 58 de la loi organique du 8 juillet 1976, figure parmi les matières qui sont exceptées de la compétence des communautés (article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1996)."

2.2. Certes, la loi du 22 février 1998, précitée, a étendu le champ d'application de la loi du 8 juillet 1964, précitée, et ne fait plus de distinction entre les lieux privés et les lieux publics et la voie publique.

Néanmoins, dans son avis 22.140/VR, la section de législation avait déjà constaté [4] :

> "L'aide médicale urgente qui est apportée à des personnes ne se trouvant pas sur la voie publique ou dans un lieu public, est à présent régie par l'article 58 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.
>
> Aux termes de cet article 58, «le centre public d'aide sociale porte secours à toute personne qui se trouve sur le territoire de la commune qu'il dessert, «en dehors de la voie publique ou d'un lieu public» [5], et dont l'état, par suite d'accident ou de maladie, requiert des soins de santé immédiats; en cas de nécessité, il veille au transport et à l'admission de cette personne dans l'établissement de soins approprié».
>
> L'amendement soumis pour avis revient par conséquent à abroger de manière implicite cette disposition de la loi organique du 8 juillet 1976 et à soustraire, aux centres publics d'aide sociale, l'octroi de l'aide médicale urgente que vise cette disposition.
>
> La constatation que l'amendement équivaut à une modification implicite de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale est déterminante pour répondre à la question de savoir si le législateur national est compétent pour adopter cet amendement.
>
> En effet, aux termes de l'article 5, § 1er, II, 2°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les «règles organiques des centres publics d'aide sociale» sont exclues de la compétence dévolue aux Communautés en ce qui concerne la politique d'aide sociale.

---

(4) Avis 22.140/VR, donné le 3 février 1993, sur un amendement à un projet de loi devenu la loi du 22 février 1994 contenant certaines dispositions relatives à la Santé publique (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 858/5). Cet amendement n'a pas été adopté à l'époque mais son contenu a finalement été inséré dans la loi du 8 juillet 1964, précitée, par la loi du 22 février 1998, précitée.

(5) Les mots "en dehors de la voie publique ou d'un lieu public" ont été insérés par l'article 12 de la loi du 8 juillet 1964, précitée, dans l'article 66, alinéa 3, de la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, modifié par la loi du 8 avril 1958, disposition qui a été reproduite à l'article 58 actuellement en vigueur de la loi organique du 8 juillet 1976.

Il ressort clairement des travaux préparatoires relatifs à la loi spéciale du 8 août 1980 que ces «règles organiques des centres publics d'aide sociale», ainsi réservées à l'autorité nationale, s'entendent singulièrement les dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 (voir notamment Doc. parl., Sénat, 434 (1979-1980), n° 2, p. 126).

Force est de conclure, dès lors, de ce qui précède qu'en l'état actuel de la loi spéciale du 8 août 1980, il est de la compétence du législateur national d'édicter la disposition faisant l'objet de l'amendement."

Compte tenu de ce qui vient d'être relevé, l'organisation de l'aide médicale urgente apportée à des personnes ne se trouvant pas sur la voie publique ou dans un lieu public continue à relever de la compétence du législateur fédéral, même après la modification de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, car l'autorité fédérale est restée compétente pour les “matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1er et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des Communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires". L'article 5, § 1er, I, 1°, et II, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, n'a fait l'objet d'aucune modification depuis [6].

2.3. La définition de l'aide médicale urgente telle que donnée par l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1964, modifié par la loi du 22 février 1998, précitée, fait désormais la différence entre, d'une part, la définition de l'aide médicale urgente et, d'autre part, les moyens de l'aide médicale urgente : le système d'appel unifié, les secours, le transport et l'accueil dans un service hospitalier adéquat [7].

---

(6) Voir notamment l'avis 27.260/4 de la section de législation, donné le 16 mars 1998, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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.

(7) Voir les travaux préparatoires (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n° 1184/1 et 1185/1, pp. 95 et 96).

Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage citée ci-avant, "le régime de l'aide médicale urgente prend fin dès qu'il y a hospitalisation, moment où le régime habituel de la dispensation des soins trouve à nouveau à s'appliquer et dans lequel le patient stabilisé retrouve toute sa liberté de choix" [8].

L'article 10, § 1er, 2°, de l'avant-projet de loi prête à confusion dans la mesure où il renvoie à la définition de l'aide médicale urgente telle que définie par l'article 1er de la loi du 8 juillet 1964, précitée, tout en limitant ce renvoi aux activités de secours et de transport. Ce faisant, le texte en projet ne vise donc pas deux des moyens de l'aide médicale urgente énumérés par la loi du 8 juillet 1964, précitée, à savoir le système d'appel unifié - qui est toutefois visé par diverses dispositions de l'avant-projet - et l'accueil dans un service hospitalier adéquat.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas les raisons de cette limitation dans la manière dont le législateur fédéral exerce les compétences qui lui sont reconnues en la matière.

Le texte en projet doit en conséquence être revu et l'exposé des motifs être complété sur ce point.

3. Protection civile

3.1. Avant l'adoption de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (modifiant l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée), la Cour d'arbitrage avait constaté que la protection civile (au sens large) était restée une compétence résiduelle de l'État fédéral [9].

---

(8) Exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 22 février 1998, précitée, (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n° 1184/1 et 1185/1, p. 44).

(9) Arrêt C.A. n° 197/2004 du 8 décembre 2004, considérant B.4.

La loi spéciale du 13 juillet 2001, précitée, qui a transféré aux régions la compétence en matière de pouvoirs locaux a prévu de nombreuses exceptions à ce transfert de compétence. Il en va ainsi de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 1er, 4ème tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, précitée, qui prévoit que l'autorité fédérale reste compétente pour "l'organisation de et la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, et aux Services d'incendie" [10].

3.2. Il ne peut être conclu de cette réserve de compétence que "la sécurité civile", c'est-à-dire la protection civile (au sens large), serait devenue une compétence des régions; cette matière est demeurée de la compétence de l'autorité fédérale au titre de sa compétence résiduelle pour les raisons suivantes.

3.2.1. Il y a lieu de rappeler que la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, abrogée par l'article 190 de l'avant-projet de loi, ne contenait que quelques règles générales en matière de protection civile (chapitre Ier) et des règles particulières relatives aux "services communaux et régionaux d'incendie" (chapitre II) [11] et à la responsabilité des membres des services d'incendie et des membres des services de la protection civile.

---

(10) L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale énonce :
"De même les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.
Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :
(...)
5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties;
(...).".

(11) Les services d'incendie sont organisés par les communes et les intercommunales.

Dans son avis 10.165/2/V, la section de législation du Conseil d'État avait déjà souligné [12] :

> "La loi du 31 décembre 1963 comporte deux chapitres relatifs à des objets bien distincts: la protection civile, qui est en principe affaire de l'État, et les services communaux d'incendie, qui sont en principe affaire de la commune."

La loi du 31 décembre 1963, précitée, a, depuis lors, été complétée par des dispositions définissant les missions en matière de protection civile et habilitant le Roi à définir, à l'intérieur de ces missions, quelles sont les interventions qui relèvent respectivement des services d'incendie et des services de la protection civile [13].

3.2.2. Le législateur spécial a clairement exprimé la volonté de maintenir la matière de la protection civile (au sens large) dans la sphère du pouvoir fédéral.

Ainsi, l'article 6, § 1er, VIII, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par les lois spéciales des 8 août 1988, 16 juillet 1993 et 13 juillet 2001, 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.

Par ailleurs, l'article 6, § 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, précitée, limite exclusivement l'association des régions à "l'élaboration de dispositions fédérales générales prévues à l'article 9, § 1er, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile".

---

(12) Avis 10.165/2/V, donné le 30 août 1967, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie.

(13) Article 2*bis* de la loi du 31 décembre 1963, précitée, inséré par la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

3.2.3. En conclusion, l'article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 1er, 4ème tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, précitée, a pour objet de confirmer explicitement la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de protection civile (au sens large).

3.3. Les articles 94, alinéa 1er, et 98 de l'avant-projet de loi habilitent le Roi à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le cadre minimal et le statut administratif et pécuniaire du personnel administratif et opérationnel des zones de secours.

L'article 190 de l'avant-projet de loi abroge la loi du 31 décembre 1963, précitée, qui impose, en son article 9, § 1er, alinéa 2, la formalité de l'association des régions à l'élaboration de dispositions fédérales générales.

Ce faisant, l'avant-projet supprime la formalité de l'association des régions prévue par l'article 6, § 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

Concernant une situation analogue, à savoir l'association des régions à l'élaboration de dispositions fédérales prévues à l'article 189 de la Nouvelle loi communale, formalité visée à l'article 6, § 4, 7° de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, la section de législation a précisé [14] :

> "(...) dans la mesure où le Roi se verrait accorder le pouvoir de fixer des dispositions statutaires générales, se pose la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'y associer les régions.
>
> Il résulte, en effet, de la combinaison de l'article 189 de la Nouvelle loi communale et de l'article 6, § 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qu'il convient d'associer les gouvernements régionaux aux dispositions générales arrêtées par le Roi pour fixer les limites dans lesquelles le conseil communal détermine le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitements, les allocations ou indemnités ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres du corps de la police communale.

---

(14) Avis 28.080/1/V, donné le 20 août 1998, sur une proposition devenue la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (Doc. parl., Chambre, n° 1676/5, p. 17).

Il est vrai que l'article 205 de la proposition de loi abroge l'article 189 de la Nouvelle loi communale, mais reste à savoir si le remplacement d'une règle selon laquelle le conseil communal détermine des éléments du statut de la police locale dans les limites générales fixées par le Roi, par une règle selon laquelle le Roi fixe lui-même le statut, et le remplacement formel de la police communale par la police locale, peut neutraliser la disposition visée de la loi spéciale.

Compte tenu de la ratio legis de cette disposition de la loi spéciale, qui veut tenir compte des compétences accordées aux régions en ce qui concerne les communes, il semble devoir être répondu par la négative à cette question."

La même observation doit être réitérée en ce qui concerne le présent avant-projet.

4. Création de structures propres et autonomie communale

4.1. La question se pose de savoir si, en réglant la matière de la protection civile (au sens large), le législateur fédéral peut, au regard du principe de l'autonomie communale, créer des structures propres pour mettre en oeuvre la réforme de la sécurité civile sur la base de trois principes directeurs (cités au point 1.1.), tout comme il a pu le faire pour l'aide médicale urgente [15].

La Cour d'arbitrage a constaté dans un arrêt concernant une question analogue [16] :

"En l'espèce, le législateur fédéral compétent règle une matière qui relève de la réglementation du chômage et prévoit que les communes doivent instituer une agence locale pour l'emploi, soit seules soit en association avec d'autres communes.

Les agences locales pour l'emploi défendent, dans le cadre de la réglementation du chômage, un intérêt général pour le compte de l'autorité fédérale; elles ne poursuivent pas un intérêt exclusivement communal.

Les dispositions de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont donc pas applicables à ces agences locales pour l'emploi."

---

(15) Voir le considérant B.4. des arrêts C.A. n° 47/95 du 6 juin 1995 et n° 63/95 du 12 juillet 1995, précités.

(16) Arrêt C.A. 58/95 du 12 juillet 1995, considérant B.10.4.

En ce qui concerne les services d'incendie, et plus particulièrement les "zones de secours regroupant les territoires protégés par plusieurs services d'incendie", la Cour d'arbitrage a eu l'occasion de se prononcer dans un arrêt récent [17] :

> "Pour répondre à la question (de la conformité à l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée lu à la lumière des articles 41 et 162 de la Constitution[18]), la Cour doit d'abord vérifier si la disposition litigieuse règle un intérêt général pour le compte de l'autorité fédérale ou si elle intervient dans une matière d'intérêt exclusivement communal.
>
> La compétence en matière de protection civile reste une compétence résiduelle de l'État fédéral. Par la loi du 31 décembre 1963, le législateur a entendu mettre en place un système autonome afin d'organiser efficacement les secours dans un domaine touchant aux intérêts essentiels de la population.
>
> Par la disposition litigieuse, le législateur fédéral règle dès lors une matière qui relève de sa compétence. Compétent pour régler la protection civile et l'organisation des secours, il peut en effet déléguer au ministre de l'Intérieur le soin de créer des zones de secours regroupant les territoires protégés par plusieurs services publics d'incendie. Dans l'exercice de sa compétence, le législateur fédéral peut confier des missions aux autorités décentralisées, notamment les communes, et régler la manière dont ces missions doivent être accomplies. Il n'empiète pas ainsi sur la compétence régionale en matière d'entente et d'association de communes."

En conclusion, le législateur fédéral peut donc mettre en oeuvre la réforme de la sécurité civile en créant des structures propres sur la base des principes directeurs qu'il s'est fixé.

4.2.1. Selon l'article 4, § 2, 3° et 4°, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, les attributions des communes en matière de lutte contre l'incendie et d'aide médicale urgente sont transférées à l'agglomération bruxelloise.

---

(17) Arrêt C.A. n° 197/2004 du 8 décembre 2004, considérant B.4.

(18) Ces dispositions accordent aux communes un droit d'initiative en vue de s'associer dans le but de gérer en commun des matières relevant de l'intérêt communal. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, il appartient au législateur régional de réglementer les conditions et les modalités de cette collaboration.

En vertu des articles 5, alinéa 1er, et 56, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale peut confier l'exercice d'attributions de l'agglomération bruxelloise aux organismes d'intérêt public, qu'elle crée ou désigne, et les membres du personnel de l'agglomération bruxelloise peuvent être transférés aux services du Gouvernement et à des organismes d'intérêt public [19].

Par l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, le législateur spécial a donc, dans le cadre d'une application extensive de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, prévu la possibilité d'une délégation des attributions de l'agglomération à des organismes d'intérêt public par le biais d'une ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale [20].

Par l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, la Région de Bruxelles-Capitale a créé un organisme d'intérêt public qui est notamment chargé de "l'exercice des attributions de l'agglomération bruxelloise dans la matière relative à la lutte contre l'incendie et dans celle de l'aide médicale urgente" et de "missions en matière de prévention d'incendie" (article 4, §§ 1er et 2, de l'ordonnance).

S'y appliquent, dès lors, les articles 9 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, combinés avec les articles 4 et 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, selon lesquels le législateur régional règle, d'une part, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de cet organisme, et fixe, d'autre part, le statut du personnel dans le respect de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables

---

(19) Il résulte de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, (pris en application de l'article 166, § 2, de la Constitution) que les attributions du conseil et du collège de l'agglomération bruxelloise sont exercées respectivement par le Parlement et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. A défaut de répartition des tâches, les compétences visées à l'article 48 de la loi spéciale sont réparties entre les membres du Gouvernement par groupe de matières, dont la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente (article 53, alinéas 1er et 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée).

(20) Voir les travaux préparatoires de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (Doc. parl., Sénat, 1988-1989, n° 514-1, p. 3, et 514-2, pp. 61 et 62).

au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

4.2.2. L'article 15 de l'avant-projet de loi vise à tenir compte de la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, seules quelques dispositions éparses sont appelées à s'appliquer au "Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale" créé par l'ordonnance du 19 juillet 1990, précitée, et assimilée à une zone de secours par l'avant-projet de loi.

La plupart des dispositions du titre III de l'avant-projet de loi ne sont dès lors, en principe, pas applicables sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, c'est-à-dire celles relatives :

- à l'organisation générale de la zone de secours (articles 13 à 62);

- au financement de la zone (articles 63 à 67);

- à la gestion budgétaire, financière et comptable de la zone (articles 68 à 91);

- à l'autorité et la direction de la zone (articles 99 à 108);

- à l'équipement et au matériel de la zone (articles 109 à 111);

- à la tutelle spécifique sur la zone (articles 112 à 145).

Les titres VI, VII, XV et XVI, à savoir les dispositions relatives au bureau de coordination (articles 157 et 158), celles relatives à l'inspection générale des services de la sécurité civile (articles 159 à 165), ainsi que les dispositions transitoires (articles 191 à 208) et finales (articles 209 à 212), ne trouvent pas non plus à s'appliquer.

Selon le commentaire de l'article,

> "Cet article vise le cas particulier formé par le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de Bruxelles-Capitale. En effet, ce dernier est constitué sous la forme d'un organisme pararégional en application de l'article 5 de la loi spéciale du

12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. A ce titre et nonobstant le fait que la sécurité civile constitue une matière ressortissant des compétences fédérales, seules certaines dispositions de la présente loi peuvent lui être rendues applicables."

4.3. Il est permis de se demander si l'article 15 de l'avant-projet de loi n'a pas pour effet de remettre en cause la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale.

Certes, le législateur fédéral, en adoptant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, n'a plus soumis le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale à l'inspection (article 9 de la loi du 31 décembre 1963) ou à la tutelle spécifique (article 13 de la loi du 31 décembre 1963).

La section de législation a néanmoins eu l'occasion de réaffirmer clairement la compétence de l'autorité fédérale en matière de protection civile (au sens large) [21] :

"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 [22] :

- 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 créé par une ordonnance du 19 juillet 1990;

- d'autre part, compte tenu de la particularité de la situation juridique de la Région de Bruxelles-Capitale, celle-ci pouvant exercer en vertu de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises les compétences de l'agglomération, supprimer à l'égard de son service d'incendie, la tutelle spécifique ainsi que l'inspection organisée par le Roi.

---

(21) Avis 29.665/4, donné le 20 décembre 1999, sur une proposition de loi "organisant les services de secours et abrogeant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (Doc. parl., Sénat, 1999-2000, n° 2-16/2, pp. 2, 3 et 8).

(22) Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 897/1, pp. 70 et 71.

Ces deux lois (tant la loi spéciale du 16 juillet 1993 précitée que la loi ordinaire du 16 juillet 1993, précitée), l'une et l'autre postérieures à la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, montrent que l'autonomie dont jouit la seule Région de Bruxelles-Capitale en tant qu'elle exerce les anciennes compétences de l'agglomération bruxelloise, n'est pas entière lorsqu'elle fixe le statut des membres du personnel de son Service d'incendie ou les règles de fonctionnement de son service.

L'ensemble de ces dispositions consacre donc la compétence du pouvoir fédéral en la matière. (...)

Comme il a été rappelé plus haut, les réformes de 1993 ont simplement eu pour effet de tenir compte de la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale en supprimant, notamment dans la loi du 31 décembre 1963, précitée, toute forme de tutelle sur le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de cette région ainsi que l'inspection organisée par le Roi sur ce Service d'incendie.

En dehors de ces deux exceptions, le Service d'incendie de la Région de Bruxelles-Capitale est soumis au même régime que les autres Services d'incendie."

Récemment, la section de législation a encore rappelé au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [23] :

"Pour les motifs déjà longuement exposés dans de précédents avis [24], qui conservent toute leur pertinence et auxquels la section de législation ne peut que

---

(23) Avis 40.954/2/V, donné le 9 août 2006, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale devenu l'arrêté du 14 septembre 2006 portant 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.

(24) Voir l'avis 27.260/4, donné le 16 mars 1998, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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; l'avis 32.511/4, donné le 26 novembre 2001, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du SIAMU; l'avis 34.782/4, donné le 3 mars 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 avril 2003 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; l'avis 37.420/4, donné le 13 juillet 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2004 portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du SIAMU.

renvoyer, il est rappelé que l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas entière lorsqu'elle fixe ou modifie le statut des membres du personnel de son service d'incendie.

En effet, elle doit respecter les dispositions générales fixées par le Roi en vertu de l'article 9, § 1er, 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 tout en ne perdant pas de vue qu'il y a lieu de faire une distinction entre ces deux bases légales : la première habilite le Roi à prendre les 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.

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

(...)

Force est de constater à cet égard que cette logique, ainsi que l'a déjà indiqué le Conseil d'État dans son avis 32.511/4, précité, ne respecte pas le schéma de répartition des compétences qui résulte, tant de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, puisque cette logique consiste à régler le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel du SIAMU comme si la Région de Bruxelles-Capitale disposait d'une autonomie pleine et entière pour ce faire alors que cette autonomie ne trouve à s'exercer que dans le cadre tracé par les lois de réformes institutionnelles qui expriment la volonté de maintenir la matière de la protection civile dans la sphère du pouvoir fédéral.".

4.4. Or, l'avant-projet de loi prévoit des dérogations qui aboutissent à donner à la Région de Bruxelles-Capitale une autonomie pleine et entière quant à l'organisation générale de la zone de secours, à sa gestion budgétaire, financière et comptable et à son équipement et son matériel.

Comme l'a cependant relevé la section de législation [25] :

"Il ressort de ces avis [26] que si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour créer un organisme d'intérêt public exerçant les anciennes attributions de l'Agglomération bruxelloise en matière d'incendie et d'aide médicale urgente, cela n'implique pas pour autant que la protection civile est devenue une matière régionale pour ce qui la concerne. Dès lors, lorsque la Région de Bruxelles-Capitale décide d'adopter un statut pour le personnel opérationnel du Service d'incendie et d'aide médicale urgente établi à Bruxelles, elle doit le faire notamment dans le respect des articles 9 et 13 de la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile.

(...)

Sur bien des points, le statut défini par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale s'écarte de celui qui a été arrêté par le Roi en exécution des dispositions de la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile, le Gouvernement bruxellois étant par ailleurs tenu de respecter les principes généraux consacrés aujourd'hui par l'arrêté royal du 22 décembre 2000.

Pour mettre fin à cette insécurité juridique, il devient impérieux que l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale agissent de concert. Si l'État fédéral reste compétent pour régir la matière de la protection civile, il ne peut cependant nier la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale fondée sur les articles 5 et 56 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, d'organiser le Service d'incendie et d'aide médicale urgente et de doter le personnel de cet organisme d'intérêt public d'un statut administratif et pécuniaire dans le respect des principes généraux fixés par l'arrêté royal du 22 décembre 2000. Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, elle ne peut agir comme si elle était devenue compétente pour la protection civile sur son territoire et ne pas tenir compte de la réglementation fédérale.

Pour ce faire, soit l'État fédéral tient compte des particularités du Service d'Incendie organisé par la Région de Bruxelles-Capitale en fixant des dispositions générales permettant à la Région de Bruxelles-Capitale d'adapter celles-ci aux spécificités de son personnel, soit un accord de coopération doit intervenir pour

---

(25) Avis 32.246/4, donné le 22 octobre 2001, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 14 décembre 2001 modifiant l'arrêté royal du 19 avril 1999 établissant les critères d'aptitude et de capacité, ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie (Moniteur belge du 29 décembre 2001, p. 45 350).

(26) Voir en ce sens l'avis 27.260/4, donné le 16 mars 1998, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant le statut administratif du personnel du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale" ainsi que l'avis 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".

régler le statut de ce personnel, l'État fédéral étant compétent dans le domaine de la protection civile, la Région de Bruxelles-Capitale étant compétente pour gérer son organisme d'intérêt public, le Service d'incendie et d'aide médicale urgente, ainsi que le personnel de celui-ci." [27].

L'abrogation pure et simple de la loi du 31 décembre 1963, précitée, qui comporte un cadre général également applicable au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et l'adoption de l'article 15 de l'avant-projet appellent les mêmes observations.

L'auteur de l'avant-projet doit en conséquence clairement définir son choix et en tirer les conséquences.

Soit, il opte pour la prise en compte des particularités du Service d'incendie et d'aide médicale urgente organisé par la Région de Bruxelles-Capitale, mais il lui incombe alors de déterminer, également pour cette région, des dispositions générales permettant à celle-ci de les adapter aux spécificités de son service et de son personnel. Dans cette optique, il convient que l'auteur de l'avant-projet s'assure que le cadre minimal défini par l'article 15 de l'avant-projet permet à l'État fédéral d'assurer pleinement l'exercice de sa compétence en matière de protection civile (au sens large) et de conserver un minimum d'uniformité en cette matière. Il appartient, en outre, à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer de la cohérence des dispositions de l'avant-projet avec l'optique ainsi retenue [28].

---

(27) Voir également les avis 37.420/4, donné le 13 juillet 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2004 portant 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 et 40.954/2/V, cité en note 23.

(28) Il n'est pas cohérent, ni par ailleurs admissible, de choisir cette option tout en confiant au Roi le soin d'arrêter le statut des membres du personnel de ce service, tâche qui relève en effet de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Comparez avec la situation actuelle, dans laquelle le statut est fixé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le respect, d'une part, des articles 9 et 13 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, et, d'autre part, des principes généraux consacrés par l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité.

Soit, l'auteur de l'avant-projet, en conférant au Roi le soin de fixer le statut administratif et pécuniaire des membres du personnel du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, considère ce service comme un service de secours au même titre que les autres. Il convient alors de conclure un accord de coopération dans le respect des compétences assignées à l'autorité fédérale et à la Région de Bruxelles-Capitale.

C'est sous réserve de ces observations que sont formulées les observations particulières qui suivent.

Fondement juridique

Dispositif

Article 3

L'article 3, alinéa 1er, de l'avant-projet de loi dispose :

> "La sécurité civile comprend l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires pour accomplir les missions visées par (l'article 10 de) la présente loi afin de secourir et de protéger en tout temps, les personnes, leurs biens et leur espace de vie."

Le commentaire de l'article précise que l'objectif global de la sécurité civile est de porter secours et de protéger les personnes, leurs biens, leurs animaux et leur espace de vie afin de limiter les dommages et qu'on entend par mesures civiles, les mesures qui ne sont de nature ni policière ni militaire.

Ces précisions mériteraient de figurer dans le texte.

Article 8

Selon l'article 8 de l'avant-projet de loi, le Roi arrête les mesures à prendre en matière de sécurité civile. Cette habilitation est trop générale et, doit, par conséquent, être précisée.

Article 9

L'article 9 de l'avant-projet de loi habilite le Roi à déterminer le contenu des différents plans d'urgence et d'intervention (établis par les gouverneurs et les bourgmestres), leurs modalités d'établissement ainsi que leur structure organisationnelle et fonctionnelle.

Comme l'a rappelé la section de législation [29] :

> "Tant la section de législation du Conseil d'État que la doctrine ont souligné l'importance d'une étroite collaboration entre l'État fédéral et les entités régionales compte tenu de l'interpénétration des compétences fédérale et régionale en la matière (compétence de l'État fédéral pour la protection civile et la protection du travail, compétence des régions pour la protection de l'environnement et la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes) et ont relevé que dans de telles matières un accord de coopération s'indiquait tout particulièrement [30].
>
> Conscient de cette situation, le législateur spécial a expressément prévu qu'un accord de coopération doit en tout cas être conclu entre l'État fédéral et les Régions «pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la

---

(29) Avis 33.269/2, donné le 25 juin 2002, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 28 mars 2003, précitée (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 50-2183/1, pp. 11 à 17). Voir également l'avis 39.042/2, donné le 26 septembre 2005, sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention.

(30) Voir notamment, l'avis 17.628/2, donné le 15 septembre 1986, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles"; B. Jadot, "Aspects juridiques des risques industriels majeurs", in "Droit de l'environnement - Développements récents", Vol. I, éd. Story-Scientia, 1988, pp. 166 à 169; L. Lavrysen, "Les aspects juridiques de la planification d'urgence", Mouvement communal, n° 11/1992, p. 508; A. Vagman, "La nouvelle directive «Seveso». Sa transposition en droit belge au regard de la répartition des compétences entre État, Régions et Communautés", Aménagement-Environnement, 1997/4, p. 259.

Communauté européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles» [31].

(...)

Il ne peut par ailleurs être perdu de vue que les plans d'urgence préconisés par la loi en projet, seront mis en oeuvre dans le cadre d'événements calamiteux, de catastrophes ou de sinistres et que ces situations sont très largement définies dans l'arrêté royal du 23 juin 1971 organisant les missions de la protection civile et la coordination des opérations lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres [32]. Si le législateur fédéral est compétent pour adopter l'avant-projet examiné, il y a lieu de prévenir les problèmes de mise en oeuvre de la loi à l'égard des régions : il serait dès lors indiqué qu'un accord de coopération organise une coordination entre l'État fédéral et les entités régionales quant à l'élaboration et la mise en oeuvre de ces plans d'urgence, faute de quoi la loi en projet risque d'une part d'entrer en conflit avec des normes régionales et d'autre part de manquer à ces objectifs à savoir secourir avec efficacité la population et les biens et préserver l'environnement."

Article 10

En application de l'article 6, § 1er, II, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, les régions sont, en principe, compétentes pour la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions et la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

L'article 10 de l'avant-projet de loi rappelle certes que c'est "sans préjudice de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980" que les services opérationnels de la sécurité civile ont également pour mission la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses, y compris la prévision, la prévention, la préparation, l'exécution et l'évaluation.

---

(31) Voir en ce sens l'article 92*bis*, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

(32) Ainsi, la notion de "catastrophes" recouvre notamment la contamination et la pollution accidentelle d'une certaine gravité ou affectant une région importante et d'une manière générale tous les accidents qui entraînent ou peuvent entraîner la perte de nombreuses vies humaines ou des dégâts considérables; quant à la notion de "sinistres", elle recouvre notamment l'incendie, l'explosion.

Cette formulation générale n'apporte néanmoins aucune précision quant à la teneur de l'avant-projet de loi en ce qui concerne cette mission.

Au paragraphe 1er, 4°, les termes "sans préjudice (...) institutionnelles" doivent être omis et faire l'objet d'un commentaire dans l'exposé des motifs.

Article 12

Il y a lieu d'écrire "article 2, § 1er, 1° à 8°".

La même observation vaut également pour l'article 213.

Articles 13 et 14

Selon les articles 13 et 14 de l'avant-projet de loi, le Roi détermine, sur avis du comité consultatif national des zones, la délimitation territoriale des zones. Le comité consultatif national des zones doit recueillir (et tenir compte de) l'avis des comités consultatifs provinciaux sur la délimitation des zones et ces derniers doivent recueillir (et tenir compte de) l'avis des différentes communes.

Il revient, dès lors, à l'auteur de l'avant-projet de fixer la composition et les modes de fonctionnement du comité consultatif national des zones et des comités consultatifs provinciaux, du moins dans leurs éléments essentiels. L'article 14, alinéa 3, de l'avant-projet de loi doit donc être adapté.

Article 21

L'article 21, § 2, de l'avant-projet de loi prévoit que les volets communaux du programme pluriannuel de politique générale doivent être soumis à l'approbation des conseils communaux. En cas de désaccord, le gouverneur statue mais le conseil de la zone ou le conseil communal concerné peut introduire un recours auprès du ministre.

Il est précisé qu'à défaut de décision du ministre dans les quarante jours, le recours est réputé accueilli, mais le dernier alinéa du paragraphe 2 n'en prévoit pas les conséquences.

Article 22

L'article 22 de l'avant-projet prévoit que chaque commune désigne trois conseillers zonaux : deux représentent "la majorité au conseil communal et le troisième représente l'opposition".

Selon l'article 49 de l'avant-projet de loi, chaque conseiller zonal bénéficie d'une voix. Quant aux votes relatifs aux budgets et aux comptes annuels, les conseillers zonaux disposent toutefois d'un nombre de voix proportionnel à la dotation de leur commune à la zone.

Il y a lieu d'observer que les termes "majorité au conseil communal" et "l'opposition" ne sont pas suffisamment précis. Il y a lieu de se référer à un autre système.

Articles 23, 59, 70, 73, 78 et 79

Il ressort des articles 23 et 59, alinéa 1er, de l'avant-projet de loi que le conseil a pour mission principale de voter le budget et d'approuver les comptes annuels et que le collège est compétent pour toute question qui ne relève pas expressément de la compétence du conseil. En outre, les articles 59, alinéa 2, 70, § 1er, alinéa 1er, 73, 78 et 79 de l'avant-projet de loi [33] confient expressément au collège certaines compétences.

Les articles 11 et 30 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, prévoient, par contre, une autre répartition des compétences entre le conseil de police et le collège de police. En effet, selon l'article 11 de cette loi, les compétences du conseil communal en matière d'organisation et de gestion du corps de police locale sont exercées par le conseil

(33) L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur la rédaction de l'article 74, § 2, alinéa 1er, de l'avant-projet de loi, selon lequel il revient par contre au conseil de désigner un comptable spécial faisant fonction.

de police et celles du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre en matière d'organisation et de gestion du corps de police locale sont exercées par le collège.

L'exposé des motifs n'explique pas la raison pour laquelle l'avant-projet de loi prive ainsi le conseil de la zone de secours d'une bonne partie des compétences qui reviennent normalement à l'assemblée délibérante.

Article 45

Dans la version française, il y a lieu de viser l'article 101 et non l'article 99.

Article 63

1. À l'alinéa 2 de la version française, il y a lieu de remplacer le terme "équilibré" par le terme "égal", comme dans la version néerlandaise.

2. Il convient de mieux expliciter le mécanisme projeté dans l'exposé des motifs.

Article 66

Il convient de justifier dans l'exposé des motifs pourquoi le Roi ne dispose que d'une faculté d'intervenir dans le financement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, alors qu'une dotation fédérale est d'office prévue pour les zones de secours en application de l'article 63, alinéa 1er, 2°, de l'avant-projet.

Article 68

Le commentaire de l'article précise que le comptable spécial d'une zone de secours ne peut pas être receveur d'une commune qui fait partie de cette zone.

Cette précision doit figurer dans le texte en projet.

Article 98

Il est renvoyé à l'observation 5 formulée dans le cadre de l'examen de la compétence.

Article 107

Le commentaire de l'article précise :

> "Au cas où le commandant de zone a obtenu une évaluation négative de la part de la commission d'évaluation et que le collège a également rendu un avis négatif, le conseil ne peut pas prolonger le mandat du commandant."

L'avis requis étant un avis conforme, cette précision doit figurer dans le texte.

Article 108

Compte tenu de la portée de l'avis que la commission est appelée à donner, les principes essentiels de sa composition et de son fonctionnement doivent figurer dans la loi.

Articles 118, 119 et 145

Selon les articles 118 et 119 de l'avant-projet de loi,

- "les décisions par lesquelles l'autorité zonale viole les dispositions légales et réglementaires relatives à la sécurité civile peuvent être suspendues ou annulées" (tutelle spécifique générale) et
- "l'approbation (...) des décisions relatives au cadre du personnel, au budget et aux modifications qui y sont apportées, à la contribution d'une commune au

financement de la zone et à ses modifications et aux comptes (ainsi qu'au rééchelonnement des dettes) ne peut être refusée que pour violation des dispositions comprises dans la présente loi ou prises en vertu de la présente loi" (tutelle spécifique spéciale).

L'article 145 de l'avant-projet de loi prévoit, en outre, que le ministre ou le gouverneur peut charger un ou plusieurs commissaires spéciaux aux fins d'exécuter les mesures qui découlent "des obligations liées à l'application de la présente loi".

Quant aux zones de police pluricommunales (également dotées de la personnalité juridique), la section de législation a rappelé dans un avis [34] :

"Dans des précédents avis [35], la section de législation a considéré que la compétence relative à la tutelle sur les communes, réglée par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, s'étend à tous les services publics décentralisés qui sont organisés dans le cadre territorial de la commune, à l'exception de ceux dont le régime de tutelle entre dans le domaine d'application de dispositions de la même loi spéciale autres que l'article 7, à savoir les centres publics d'aide sociale (article 5, § 1er, II, 2°) et les associations de communes (article 6, § 1er, VIII, 1°).

Comme la Cour d'arbitrage l'a admis par son arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995 [36], la circonstance selon laquelle une commune exerce l'une de ses missions à l'intervention d'un organisme auquel une personnalité juridique

---

(34) Avis 30.508/VR, donné le 16 novembre 2000, sur une proposition d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale" (Doc., C.R.B.C., 2000-2001, n° A-161/2).

(35) Avis 25.265/2, donné le 20 janvier 1997 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. Cons. Région de Bruxelles-Capitale, 1996-1997, n° A-179/1; avis 26.119/8, donné 11 mars 1997 sur un avant-projet devenu le décret du 17 mars 1998 modifiant le décret du 28 avril 1993 portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative des communes, Doc. Parl. flamand, 1997-1998, n° 833/1. Voir G. van Haegendoren, De bevoegdheidsverdeling voor het administratief toezicht op de "gemeentelijke instellingen", T. gem., 98/1, pp. 4 à 17.

(36) Considérant B.11.3.

autonome est reconnue [37] ne fait pas obstacle à l'application de la législation régionale en matière de tutelle ordinaire, la compétence régionale en la matière étant qualifiée d'«intacte». La Cour conclut en ce sens après avoir relevé que les mesures contestées ne prévoyaient pas de tutelle spécifique.

La Cour reconnaît ainsi, comme les avis cités ci-avant de la section de législation, que, lorsque le législateur compétent n'a pas organisé une tutelle spécifique, les régions sont compétentes en matière de tutelle ordinaire sur l'ensemble des actes relevant des attributions communales, même si celles-ci sont mises en oeuvre par des organismes autonomes.

Ces derniers peuvent alors être qualifiés d'institutions communales au sens de l'article 162 de la Constitution, que l'alinéa 2, 6°, de cette disposition constitutionnelle impose de soumettre obligatoirement à la tutelle de légalité et de respect de l'intérêt général.

La circonstance, relevée au considérant B.10.4. du même arrêt, selon laquelle ces organismes agissent dans le cadre de l'intérêt général, et non dans celui de l'intérêt exclusivement communal, ne fait pas obstacle à la reconnaissance de cette compétence régionale en matière de tutelle ordinaire [38].

(...)

La circonstance selon laquelle, d'après l'économie générale et les travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 1998, l'organisation et la gestion du corps de police locale ne constitue pas une matière d'intérêt exclusivement communal [39], ne fait pas obstacle à l'exercice de la compétence régionale en matière de tutelle ordinaire. Il en va de même pour ce qui concerne l'organisation éventuellement pluricommunale des zones de police.

---

(37) En l'espèce, il s'agissait d'une mission obligatoirement dévolue aux communes par l'article 8, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, inséré par l'article 73, 2°, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, soit la création des agences locales pour l'emploi. En vertu de l'article 8, § 1er, alinéa 2, de cette loi, ces organismes doivent prendre la forme d'une association sans but lucratif.

(38) Au demeurant, cet aspect de la motivation de l'arrêt ne concerne pas l'étendue de la compétence régionale en matière de tutelle, mais en matière d'associations de communes. Il se situe dans un passage de l'arrêt qui, après avoir rappelé la compétence des régions en ce qui concerne les conditions et les modalités des associations de provinces et de communes (article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980), ne dénie toutefois pas à l'autorité fédérale le pouvoir d'obliger les communes à créer dans l'intérêt général des organismes éventuellement intercommunaux qui mettent en oeuvre des missions relevant des compétences fédérales. En l'espèce, il s'agissait de la réglementation du chômage, mise en oeuvre sous la forme des agences locales pour l'emploi. C'est dans ce contexte que ces dernières sont analysées comme relevant de l'intérêt général, et pas exclusivement de l'intérêt communal.

(39) Chambre, Doc. parl., 1997-1998, n° 1676/1, pp. 37 et suivantes.

(...)

Selon la Cour d'arbitrage,

«L'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à la région la compétence d'organiser les procédures de tutelle administrative et d'exercer cette tutelle sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire. (...)

L'article 7 confère à la région la même compétence d'organiser les procédures et d'exercer la tutelle pour les 'autres actes', tout en précisant que cette compétence est exclue lorsqu'une tutelle spécifique est organisée par la loi ou le décret communautaire relativement aux matières pour lesquelles le pouvoir national ou la Communauté sont respectivement compétents [40]».

L'organisation par la loi ou le décret d'une tutelle spécifique relativement à une matière déterminée et s'exerçant, par définition, sur des actes déterminés [41], exclut que la région organise et exerce le contrôle couvert par la tutelle spécifique.

La région reste toutefois compétente pour organiser et exercer la tutelle ordinaire d'une part sur les actes non expressément visés par la tutelle spécifique, et d'autre part, pour contrôler que les actes soumis à cette tutelle spécifique ne sont pas contraires à d'autres lois ou à d'autres aspects de l'intérêt général que ceux pour lesquels la tutelle spécifique a été instituée.

Comme l'écrit P. Gilliaux,

«... si elle (la tutelle ordinaire) doit s'effacer devant une tutelle spécifique, la tutelle ordinaire retrouve toute son utilité lorsque la règle méconnue ou l'aspect de l'intérêt général lésé est étranger à l'objet de la tutelle spécifique.» [42].

---

(40) Arrêt n° 38 du 30 juin 1987, point 4.B.2., arrêt n° 73 du 22 décembre 1988, point 6.B.3.

(41) "L'organisation d'une tutelle spécifique comporte la détermination des actes sur lesquels porte la tutelle, du procédé de tutelle, de l'autorité de tutelle et des éléments essentiels de la procédure" (C.A., arrêt 49/94, considérant B.10).

(42) P. Gilliaux, Le concours de tutelles administratives, Bruxelles, Nemesis, 1990, p. 147.
Dans le même sens, l'avis 25.265/2, précité. Dans l'avis 26.814/2, donné le 15 juillet 1998, sur un avant-projet devenu la loi du 10 mars 1999 modifiant la loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes et le décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises (Doc. parl., Chambre, 1998-1999, n° 1794/1), le Conseil d'État émet l'avis "qu'il n'est pas possible de cumuler (la) tutelle spécifique avec la tutelle exercée conformément à la loi communale et à la loi provinciale". Cette loi présente toutefois la spécificité d'organiser, notamment, une tutelle générale sur tous les actes par lesquels une fabrique d'église "sort de ses attributions, viole la loi ou blesse l'intérêt général". Tel n'est pas le cas en l'espèce.

La tutelle organisée par la loi du 7 décembre 1998 vise à contrôler le respect des dispositions prises par ou en vertu de cette loi [43]. Elle n'a pas pour but d'empêcher que d'autres lois soient violées ou que l'intérêt général soit blessé."

Dans cet avis, la section de législation a donc conclu que la compétence visée à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, en matière de tutelle sur les "communes", comprenait notamment la tutelle sur les zones de police pluricommunales. Cet avis a été rendu avant l'adoption de la loi spéciale du 13 juillet 2001, précitée, mais la circonstance que l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, ait été entièrement remplacé par cette dernière ne conduit pas à une autre conclusion [44].

Il s'ensuit que le législateur fédéral doit, lorsqu'il organise une tutelle spécifique sur les actes des zones de secours, clairement exprimer son intention sur la portée de cette tutelle spécifique, car elle a pour effet de limiter la compétence des régions en matière de tutelle ordinaire.

Or, les articles 118 et 119 de l'avant-projet de loi visent une fois "les dispositions légales et réglementaires relatives à la sécurité civile", une autre fois "les dispositions comprises dans la présente loi ou prises en vertu de la présente loi" et l'article 145 de l'avant-projet de loi ne s'applique que pour "les obligations liées à l'application de la présente loi".

L'exposé des motifs ne permet pas de déterminer si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de prévoir une différence de portée, compte tenu de la diversité des termes utilisés, entre la tutelle spécifique générale et la tutelle spécifique spéciale et, si tel est le cas, pour quelle raison.

Afin d'éviter toute confusion notamment avec la tutelle ordinaire des régions, il convient que les articles 118, 119 et 145 soient précisés et uniformisés.

---

(43) Voir les articles 66, 87, §§ 1er et 4, et 89 de la loi du 7 décembre 1998.

(44) Voir notamment l'avis 36.647/4, donné le 1er mars 2004, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne devenu le décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (Doc., Parl. wallon, 2003-2004, n° 698/1, p. 10).

Article 140

Cet article fait double emploi avec l'article 76, § 4, de l'avant-projet de loi.

Il doit dès lors être omis.

Article 170

Selon l'article 170, § 3, de l'avant-projet de loi, le contrat de travail et le contrat d'apprentissage sont suspendus au profit des travailleurs qui font partie de ces services ou qui font l'objet d'une réquisition pendant la durée des prestations d'intervention des services opérationnels de la sécurité civile.

Or, il convient de distinguer l'hypothèse où les travailleurs font l'objet d'une réquisition de celle où ils font partie des services opérationnels de la sécurité civile.

En principe, il peut être procédé à la réquisition de toute personne lors des interventions effectuées dans le cadre de la sécurité civile (article 170, § 1er, de l'avant-projet de loi), ce qui implique que les prestations de travail de toutes les personnes réquisitionnées - tant celles des travailleurs que celles des personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail ou d'un contrat d'apprentissage, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne - sont suspendues pendant la durée des prestations d'intervention des services opérationnels de la sécurité civile. Dans cette mesure, la disposition en projet ne présente pas d'utilité et doit être omise.

Par contre, pour ce qui concerne les travailleurs qui font partie des services opérationnels de la sécurité civile, c'est-à-dire principalement les volontaires des postes d'incendie et de secours et de la protection civile (voir commentaire de l'article), la disposition en projet trouverait mieux sa place dans la législation relative au contrat de travail. L'article 32 de la loi du 19 juillet 1983 sur l'apprentissage de professions exercées

par des travailleurs salariés prévoit quant à lui que l'exécution du contrat d'apprentissage est suspendue aux mêmes conditions et dans les mêmes cas que ceux prévus par la législation qui s'applique au contrat de travail.

L'article 170, § 3, de l'avant-projet de loi doit dès lors être revu.

Article 190

À l'alinéa 2, dans la version française, il y a lieu de viser l'article 209 (et non 207) comme dans la version néerlandaise.

Il convient que l'auteur de l'avant-projet s'assure de la cohérence entre l'abrogation des dispositions de la loi du 31 décembre 1963, précitée, visée à l'article 190 de l'avant-projet et la mise en vigueur des nouvelles dispositions visées à l'article 213 de l'avant-projet.

À titre d'exemple, le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi les articles 2*bis*.1, 3 et 5, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, ne sont pas abrogés alors que les articles 169 à 175 nouveaux, qui concernent la même matière, entrent en vigueur dix jours après la publication de la loi au Moniteur belge.

Article 193

Conformément à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, le transfert des membres des services d'incendie occupés en qualité de sapeurs-pompiers dans le cadre d'un contrat de travail ne peut être effectué que de l'accord des parties qui sera, nécessairement, par exemple, dans le cas d'un engagement à temps partiel, constaté dans un avenant écrit au contrat de travail.

Une observation similaire peut être formulée concernant l'article 194.

Article 202

Le Conseil d'État n'aperçoit pas la raison pour laquelle sont seuls visés les biens meubles énumérés à l'article 199, § 1er.

Article 204

Il y a discordance entre la disposition en projet qui vise le transfert de propriété des biens immeubles des communes aux zones de secours ou à l'État fédéral et le commentaire de cet article qui réserve la possibilité aux communes de louer ou de donner ces immeubles en leasing.

Article 207

Dans la version française, il faut écrire "199, § 2" et non "1979, § 2".

Article 213

Étant donné que les articles 7 à 10, 65, 111 et 169 entrent en vigueur dix jours après la publication de la loi au Moniteur belge, il convient de faire également entrer en vigueur à cette même date les dispositions de l'article 2, § 2, qui confèrent compétence au Ministre de la Santé publique pour ce qui concerne les missions prévues par ces dispositions.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.963/2
VAN 17 JANUARI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 december 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de civiele veiligheid", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaand vormvereiste

De artikelen 192, 194, 195, 196, 197 en 198 van het voorontwerp houden verband met het personeelsstatuut en er moet derhalve met de vakbonden over worden onderhandeld. Uit het dossier blijkt niet dat er onderhandelingen zijn gevoerd. Indien dit niet het geval is, moet de steller van het voorontwerp erop toezien dat aan dit vormvereiste wordt voldaan.

Bevoegdheid

1. Strekking van het voorontwerp

1.1. Volgens de memorie van toelichting is de hervorming van de civiele veiligheid gegrond op drie leidende principes : het recht voor elke burger om de snelste adequate hulp te genieten (1), equivalente diensten moeten voor de burger equivalente lasten meebrengen (2) en de schaalvergroting, dit wil zeggen een noodzakelijke groepering van de beschikbare middelen van de brandweerdiensten (3).

Artikel 13 van het voorontwerp van wet, gelezen in samenhang met artikel 15 ervan, bepaalt dat het grondgebied van het Rijk, met uitzondering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wordt verdeeld in hulpverleningszones. De afbakening van de hulpverleningszones wordt bepaald bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Uit de artikelen 5, 15 en 16 van het voorontwerp van wet blijkt dat de hulpverleningszones beschikken over rechtspersoonlijkheid en dat deze zones en "het orgaan, dat werd ingericht door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in toepassing van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen" [1] op autonome wijze de taken vervullen die de wet hen toewijst.

Titel III van het voorontwerp van wet bevat bepalingen betreffende de algemene organisatie van de hulpverleningszones (artikelen 13 tot 62), de financiering van de zone (artikelen 63 tot 67), het budgettair, financieel en boekhoudkundig beheer van de zone (artikelen 68 tot 91), het personeel van de zone (artikelen 92 tot 98), het gezag en de leiding van de zone (artikelen 99 tot 108), de uitrusting en het materieel van de zone (artikelen 109 tot 111) en het specifieke toezicht op de zone (artikelen 112 tot 145).

De federale Staat van zijn kant beschikt over een "federaal korps van de Civiele Bescherming", de Civiele Bescherming genaamd (in beperkte zin), dat bevoegd is op het hele grondgebied van het Rijk en onder het gezag van de Minister van Binnenlandse Zaken is geplaatst (artikelen 146 en 147 van het voorontwerp van wet).

1.2. Artikel 10 van het voorontwerp van wet bepaalt dat de operationele diensten van de civiele veiligheid, namelijk de brandweer- en reddingsposten van de hulpverleningzones, en de operationele eenheden van de civiele bescherming tot taak hebben :

- de redding van en bijstand aan personen in bedreigende omstandigheden en bescherming van hun goederen;

- de bestrijding van brand en ontploffing en hun gevolgen;

---

(1) Krachtens artikel 5, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 "(mag) het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (...) de uitoefening van bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie opdragen aan de instellingen van openbaar nut die het opricht of aanwijst", wat het heeft gedaan door de goedkeuring van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

- de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen [2];

- de logistieke ondersteuning.

De pro-actie, preventie, preparatie, uitvoering en evaluatie in het kader van deze taken maken deel uit van de taken van de operationele diensten van de civiele veiligheid.

Een van de taken van de operationele diensten van de civiele veiligheid is ook de dringende geneeskundige hulpverlening (zoals bepaald bij artikel 1 van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening), beperkt tot de hulpverlening en het transport.

De artikelen 11 en 12 van het voorontwerp van wet machtigen de Koning om, bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, te bepalen "welke taken door de posten (brandweer- en reddingsposten) en welke door de operationele eenheden van de Civiele Bescherming uitgevoerd worden" en "de nadere regels (vast te stellen) voor de coördinatie van de operaties waarbij de operationele eenheden van de Civiele Bescherming samen met de posten (brandweer- en reddingsposten van de hulpverleningszones) optreden".

1.3. Naast de algemene bepalingen (titel II, artikelen 2 tot 12) en de bijzondere bepalingen betreffende de hulpverleningszones (titel III, artikelen 13 tot 145), bevat het voorontwerp van wet bijzondere bepalingen betreffende

- de civiele bescherming (titel IV, artikelen 146 tot 151);

- de aansprakelijkheid van de leden van het personeel van de veiligheidszones en van de leden van de diensten van de civiele bescherming (titel V, artikelen 152 tot 156);

- het coördinatiebureau (titel VI, artikelen 157 en 158);

---

(2) In artikel 10, § 1, 4°, van het voorontwerp van wet wordt wel bepaald dat dit geldt "onverminderd artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen", dit wil zeggen dat de gewesten bevoegd zijn inzake het leefmilieu en het waterbeleid.

.../...

- de algemene inspectie van de diensten van de civiele veiligheid (titel VII, artikelen 159 tot 165);

- het federaal kenniscentrum voor de civiele veiligheid (titel VIII, artikel 166);

- de opdracht inzake preventie van brand en ontploffing (titel IX, artikelen 167 en 168);

- het verhaal van de kosten van de opdrachten (titel X, artikel 169);

- de opvordering en de evacuatie (titel XI, artikelen 170 en 171);

- de bijzondere bepalingen inzake oorlogstijd (titel XII, artikelen 172 tot 175).

Strafbepalingen (titel XIII, artikel 176), wijzigings- en opheffingsbepalingen (titel XIV, artikelen 177 tot 190), overgangsbepalingen (titel XV, artikelen 191 tot 208) en slotbepalingen (titel XVI, artikelen 209 tot 213) vullen het voorontwerp van wet aan.

2. Dringende geneeskundige hulpverlening

Volgens artikel 1, tweede lid, van de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening, gewijzigd bij de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen, wordt onder dringende geneeskundige hulpverlening verstaan :

> "(...) het onmiddellijk verstrekken van aangepaste hulp aan alle personen van wie de gezondheidstoestand ten gevolge van een ongeval, een plotse aandoening of een plotse verwikkeling van een ziekte een dringende tussenkomst vereist na een oproep via het eenvormig oproepstelsel waardoor de hulpverlening, het vervoer en de opvang in een aangepaste ziekenhuisdienst worden verzekerd".

Vóór de wijziging die is aangebracht bij de voormelde wet van 22 februari 1998, had het Arbitragehof in twee arresten het volgende geoordeeld [3] :

"B.3. Naar luid van haar artikel 1, eerste lid, beoogt de wet van 8 juli 1964 :

«de inrichting van een dringende geneeskundige hulpverlening ten behoeve van de personen die zich op de openbare weg of in een openbare plaats bevinden en wier gezondheidstoestand, ingevolge ongeval of ziekte, onmiddellijke verzorging vereist».

In het tweede lid van hetzelfde artikel wordt de dringende geneeskundige hulpverlening gedefinieerd :

«het eenvormig oproepstelsel, de eerste verzorging ter plaatse van de in het voorgaande lid bedoelde personen, hun vervoer naar het ziekenhuis en hun opneming in een verplegingsdienst».

B.4. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 juli 1964 wordt in herinnering gebracht dat de dringende geneeskundige hulpverlening, vóór de aanneming van die wet, elementen van oplossing vond in twee wetten : de wet van 8 april 1958 houdende wijziging van de artikelen 66 en 70 der organieke wet tot regeling van de openbare onderstand en de wet van 6 januari 1961 waarbij sommige gevallen van schuldig verzuim strafbaar worden gesteld. Na te hebben vastgesteld dat de organisatie van de dringende hulpverlening berustte bij organen waarvan de middelen van de ene gemeente tot de andere verschilden, dat de mogelijkheid om de eerste oproep te beantwoorden vrijwel buiten het bereik van de commissies van openbare onderstand lag en dat het vervoer van de gewonden of de zieken tekortkomingen aan het licht had gebracht, heeft de wetgever het onontbeerlijk geacht aan de dringende geneeskundige hulpverlening een eigen wettelijke grondslag en materiële organisatie te verschaffen.
(...)

B.5. (...)

B.6.De dringende geneeskundige hulpverlening vereist weliswaar dat dringende verzorging wordt verstrekt, waardoor zij op het eerste gezicht verwantschap vertoont met «het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichting», bedoeld in artikel 5, § 1, I, 1°, van de voormelde bijzondere wet, maar zij behoort niet op zich tot het gezondheidsbeleid. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd echter meermaals beklemtoond dat, zodra het resultaat is bereikt, de hulp niet langer dringend is en de verplichtingen van de wet niet langer van toepassing zijn (*Gedr. St.*, Kamer, 1963-1964, nr. 677/1, p. 3), dat het begrip «dringende zorgen» betrekking heeft op «de ter plaatse verstrekte eerste zorgen, het vervoer per ziekenauto naar het ziekenhuis, de opneming aldaar en de zorgen die moeten verleend worden om het slachtoffer dringend uit zijn noodtoestand te helpen», maar dat de «verdere behandeling (...) niet begrepen is in het begrip 'dringende zorgen'» (*Gedr. St.*, Senaat, 1963-1964, nr. 240, p. 4), dat,

---

(3) Arresten Arbitragehof, nr. 47/95 van 6 juni 1995 en nr. 63/95 van 12 juli 1995.

zodra de «eerste zorgen» zijn toegediend, niet meer wordt afgeweken van het beginsel van de keuzevrijheid van de patiënt, dat dat beginsel opnieuw «zijn volle betekenis krijgt» en dat vanaf dat ogenblik «het slachtoffer naar een verplegingsinstelling van zijn keuze (kan) worden overgebracht» (*Gedr. St.*, Kamer, 1963-1964, nr. 677/3, p. 4; *Gedr. St.*, Senaat, 1963-1964, nr. 240, p. 5; nr. 273, p. 7).

B.7. De dringende geneeskundige hulpverlening dient te worden opgevat als een aangelegenheid op zich waarvoor de federale wetgever, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke toewijzing, bevoegd is gebleven. In zoverre zij een bepaalde verzorging inhoudt, die wordt verstrekt aan de personen aan wie hulp wordt verleend, beperkt zij zich tot hetgeen op grond van de dringende noodzakelijkheid vereist is en maakt zij de inwerkingstelling van de bevoegdheid van de gemeenschappen betreffende de verzorging niet onmogelijk of overdreven moeilijk.

B.8. Het Hof merkt op dat de dringende geneeskundige hulpverlening buiten de openbare weg of een openbare plaats, waarvoor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bevoegd zijn krachtens artikel 58 van de organieke wet van 8 juli 1976, deel uitmaakt van de aangelegenheden die als uitzondering zijn vermeld op de bevoegdheid van de gemeenschappen (artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993)."

2.2. Bij de voornoemde wet van 22 februari 1998 is het toepassingsgebied van de voormelde wet van 8 juli 1964 weliswaar uitgebreid, en wordt daarin geen onderscheid meer gemaakt tussen de private plaatsen en de openbare plaatsen of de openbare weg.

In haar advies 22.140/VR had de afdeling wetgeving evenwel reeds het volgende gesteld [4] :

"Het verlenen van dringende geneeskundige hulp aan personen die zich niet op de openbare weg of in een openbare plaats bevinden, wordt thans geregeld door artikel 58 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

---

(4) Advies 22.140/VR, gegeven op 3 februari 1993, over een amendement bij een wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 februari 1994 houdende sommige bepalingen inzake volksgezondheid (Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 858/5). Dit amendement is indertijd niet goedgekeurd, maar de inhoud ervan is uiteindelijk ingevoegd in de voormelde wet van 8 juli 1964, bij de voornoemde wet van 22 februari 1998.

Luidens dat artikel 58 «(verleent) het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ... hulp aan ieder persoon die zich op het grondgebied bevindt van de door hem bediende gemeente, «buiten de openbare weg of een openbare plaats» [5], en die, ingevolge ongeval of ziekte, onmiddellijk geneeskundige verzorging nodig heeft; het zorgt ervoor dat die persoon, indien nodig, naar de geschikte verplegingsinrichting wordt overgebracht en erin wordt opgenomen».

Het voor advies voorgelegde amendement komt er dus op neer die bepaling van de organieke wet van 8 juli 1976 impliciet op te heffen en het verlenen van de in die bepaling bedoelde dringende geneeskundige hulp te onttrekken aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

De vaststelling dat het amendement neerkomt op een impliciete wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, is van doorslaggevend belang voor de beantwoording van de vraag naar de bevoegdheid van de nationale wetgever om dat amendement aan te nemen.

Luidens artikel 5, § 1, II, 2°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden immers «de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn» uitgesloten van de aan de Gemeenschappen toegewezen bevoegdheid in verband met het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt duidelijk dat met de aldus aan de nationale overheid voorbehouden «regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn» inzonderheid worden bedoeld de bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 (zie o.m. Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr. 2, p. 126).

De conclusie uit wat voorafgaat blijkt dan ook te moeten zijn dat, in de huidige stand van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het vaststellen van de in het amendement opgenomen bepaling tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort."

---

(5) De woorden "buiten de openbare weg of een openbare plaats" werden door artikel 12 van de eerdergenoemde wet van 8 juli 1964 ingevoegd in artikel 66, derde lid, van de wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand, gewijzigd bij de wet van 8 april 1958, welke bepaling werd overgenomen in het thans geldend artikel 58 van de organieke wet van 8 juli 1976.

Gelet op wat juist is opgemerkt, blijft de regeling van de dringende geneeskundige hulpverlening die wordt verstrekt aan personen die zich niet op de openbare weg of in een openbare plaats bevinden, behoren tot de bevoegdheid van de federale wetgever, zelfs na de wijziging van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, daar de federale overheid bevoegd is gebleven voor "de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschappen om aanvullende of bijkomende rechten toe te kennen". Artikel 5, § 1, I, 1°, en II, 2°, b), van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is sindsdien niet gewijzigd [6].

2.3. De definitie van dringende geneeskundige hulpverlening zoals ze wordt gegeven in artikel 1, tweede lid, van de wet van 8 juli 1964, gewijzigd bij de voornoemde wet van 22 februari 1998, maakt voortaan een duidelijk onderscheid tussen de definitie van de dringende geneeskundige hulpverlening enerzijds en de middelen van de dringende geneeskundige hulpverlening anderzijds : het eenvormig oproepstelsel, de hulpverlening, het vervoer en de opvang in een aangepaste ziekenhuisdienst [7].

Overeenkomstig de voormelde rechtspraak van het Arbitragehof, "(wordt) het stelsel van de dringende medische hulpverlening (...) immers beëindigd op het moment van de hospitalisering, waar het gewone stelsel van de zorgenverstrekking opnieuw van toepassing wordt en waarin de gestabiliseerde patiënt zijn keuzevrijheid opnieuw kan uitoefenen" [8].

---

(6) Zie inzonderheid advies 27.260/4 van de afdeling wetgeving, gegeven op 16 maart 1998, over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 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.

(7) Zie de parlementaire voorbereiding (Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 1184/1 en 1185/1, blz. 95 en 96).

(8) Memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de genoemde wet van 22 februari 1998 (Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 1184/1 en 1185/1, blz. 44).

Artikel 10, § 1, 2°, van het voorontwerp van wet leidt tot verwarring in zoverre het verwijst naar de definitie van dringende geneeskundige hulpverlening zoals ze gegeven is in artikel 1 van de voormelde wet van 8 juli 1964, waarbij deze verwijzing evenwel wordt beperkt tot de hulpverlening en het transport. Hierdoor is dus in de ontworpen tekst geen sprake van twee van de middelen van dringende geneeskundige hulpverlening die worden opgesomd in de voornoemde wet van 8 juli 1964, namelijk het eenvormig oproepstelsel - waarvan echter wel sprake is in verschillende bepalingen van het voorontwerp - en de opvang in een aangepaste ziekenhuisdienst.

De Raad van State ziet niet de redenen in van deze beperking ten aanzien van de wijze waarop de federale wetgever de bevoegdheden uitoefent die hem ter zake toevertrouwd zijn.

De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden herzien en de memorie van toelichting dient op dit punt te worden aangevuld.

3. Civiele bescherming

3.1. Vóór de goedkeuring van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen. (tot wijziging van artikel 6 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980) had het Arbitragehof vastgesteld dat de civiele bescherming (in ruime zin) een residuaire bevoegdheid van de federale Staat was gebleven [9].

De voormelde bijzondere wet van 13 juli 2001, die aan de gewesten de bevoegdheid inzake lokale besturen heeft overgedragen, heeft in talrijke uitzonderingen op deze bevoegdheidsoverdracht voorzien. Dit is het geval met artikel 6, § 1, VIII, 1°, eerste lid, 4e streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals het gewijzigd is bij de voornoemde bijzondere wet van 13 juli 2001, en dat bepaalt dat de federale overheid bevoegd blijft voor "de organisatie van en het

(9) Arrest Arbitragehof nr. 197/2004 van 8 december 2004, overweging nr. B.4.

beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, §§ 2, van de nieuwe gemeentewet, en de brandweer" [10].

3.2. Uit dit bevoegdheidsvoorbehoud kan niet worden geconcludeerd dat “de civiele veiligheid”, dit wil zeggen de civiele bescherming (in ruime zin), een gewestbevoegdheid zou zijn geworden; deze aangelegenheid is als een residuaire bevoegdheid tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren, om de volgende redenen.

3.2.1. Er dient op te worden gewezen dat de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, die wordt opgeheven bij artikel 190 van het voorontwerp van wet, slechts enkele algemene regels inzake civiele bescherming (hoofdstuk I) bevatte en bijzondere regels betreffende de "gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten" (hoofdstuk II) [11] en betreffende de aansprakelijkheid van de leden van de brandweerdiensten en van de leden van de diensten van de civiele bescherming.

---

(10) Artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :
"§ 2. De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.
Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd :
(...)
5° het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden;
(...).".

(11) De brandweerdiensten worden georganiseerd door de gemeenten en de intercommunales.

In haar advies 10.165/2/V had de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds het volgende onderstreept [12] :

> "De wet van 31 december 1963 telt twee hoofdstukken die betrekking hebben op wel onderscheiden onderwerpen : de civiele bescherming, die in beginsel zaak van de Staat is, en de gemeentelijke brandweerdiensten, die in beginsel zaak van de gemeente zijn".

De voormelde wet van 31 december 1963 is sindsdien aangevuld met bepalingen waarbij de opdrachten inzake civiele bescherming gedefinieerd worden en waarbij de Koning ertoe gemachtigd wordt om te bepalen welke van die opdrachten respectievelijk door de brandweerdiensten en door de diensten van de civiele bescherming moeten worden uitgevoerd [13].

3.2.2. De bijzondere wetgever heeft duidelijk te kennen gegeven dat hij de aangelegenheid van de civiele bescherming (in ruime zin) binnen de bevoegdheidssfeer van de federale overheid wil houden.

Zo wordt in artikel 6, § 1, VIII, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals dat artikel gewijzigd is bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988, 16 juli 1993 en 13 juli 2001, het specifiek toezicht inzake brandbestrijding uitdrukkelijk uitgesloten van de bevoegdheid van de gewesten ten aanzien van de verenigingen van provincies en gemeenten.

Overigens wordt bij artikel 6, § 4, 6°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, het erbij betrekken van de gewesten beperkt tot alleen "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".

---

(12) Advies. 10.165/2/V, uitgebracht op 30 augustus 1967 over een ontwerp van koninklijk besluit dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 8 november 1967 houdende, voor de vredestijd, organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand.

(13) Artikel 2*bis* van de voornoemde wet van 31 december 1963, ingevoegd bij de wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

3.2.3. Tot slot strekt artikel 6, § 1, VIII, 1°, eerste lid, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals dat artikel gewijzigd is bij de voornoemde wet van 13 juli 2001, ertoe de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake civiele bescherming (in ruime zin) uitdrukkelijk te bevestigen.

3.3. Bij de artikelen 94, eerste lid, en 98 van het voorontwerp van wet wordt de Koning ertoe gemachtigd om bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het algemeen minimaal kader en het administratief en geldelijk statuut te bepalen van het administratief en operationeel personeel van de hulpverleningszones.

Bij artikel 190 van het voorontwerp van wet wordt de voormelde wet van 31 december 1963 opgeheven, waarvan artikel 9, § 1, tweede lid, het vormvereiste van het betrekken van de gewesten bij het ontwerpen van de federale algemene bepalingen oplegt.

Het vormvereiste van het erbij betrekken van de gewesten, waarin artikel 6, § 4, 6°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, wordt aldus bij het voorontwerp geschrapt.

In verband met een soortgelijke situatie, namelijk het betrekken van de gewesten bij het ontwerpen van federale bepalingen bedoeld in artikel 189 van de nieuwe gemeentewet, welk vormvereiste vervat is in artikel 6, § 4, 7°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de afdeling wetgeving op het volgende gewezen [14] :

> "(...) in de mate dat aan de Koning bevoegdheid zou worden verleend om algemene statutaire bepalingen vast te stellen voor de lokale politie, (rijst) de vraag of de gewesten daarbij niet betrokken moeten worden.
>
> Uit de combinatie van artikel 189 van de nieuwe gemeentewet met artikel 6, § 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt immers dat de gewestregeringen betrokken moeten worden bij de algemene bepalingen die de Koning vaststelt om de grenzen te bepalen

(14) Advies 28.080/1/V, gegeven op 20 augustus 1998 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (Gedr. St., Kamer, gewone zitting 1997-1998, nr. 1676/5, blz. 17).

waarbinnen de gemeenteraad de formatie, de bezoldigingsregeling, het administratief statuut, de weddeschalen, de toelagen of vergoedingen, alsmede de wervings-, benoembaarheids- en bevorderingsvereisten vaststelt van de leden van het gemeentelijk politiekorps.

Artikel 205 van het voorstel heft weliswaar artikel 189 van de nieuwe gemeentewet op, maar het is de vraag of het vervangen van een regeling waarbij de gemeenteraad onderdelen van het statuut van de gemeentepolitie bepaalt binnen de algemene grenzen vastgesteld door de Koning door een regeling waarbij de Koning het statuut zelf vaststelt, en het formeel vervangen van de gemeentepolitie door de lokale politie, de genoemde bepaling van de bijzondere wet buiten werking kan stellen.

Gelet op de ratio legis van die bijzondere-wetsbepaling, die rekening wil houden met de bevoegdheden welke aan de gewesten met betrekking tot de gemeenten zijn toegekend, lijkt die vraag ontkennend te moeten worden beantwoord".

Deze opmerking moet ook met betrekking tot dit voorontwerp worden gemaakt.

4. Oprichting van eigen structuren en gemeentelijke autonomie

4.1. De vraag rijst of de federale wetgever bij het regelen van de civiele bescherming (in ruime zin), in het licht van het beginsel van de gemeentelijke autonomie, eigen structuren mag oprichten om de hervorming van de civiele veiligheid tot stand te brengen op basis van drie leidende principes (vermeld in punt 1.1.), net zoals hij zulks heeft kunnen doen voor de dringende geneeskundige hulpverlening [15].

Het Arbitragehof heeft in een arrest betreffende een soortgelijke kwestie het volgende vastgesteld [16] :

"Ten deze regelt de bevoegde federale wetgever een materie die tot de werkloosheidsreglementering behoort en bepaalt hij dat de gemeenten een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap moeten oprichten, hetzij alleen, hetzij samen met andere gemeenten.

De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen behartigen in het raam van de werkloosheidsreglementering een algemeen belang voor rekening van de federale overheid; zij streven niet een uitsluitend gemeentelijk belang na.

---

(15) Zie overweging B.4. van de voormelde arresten Arbitragehof nr. 47/95 van 6 juni 1995 en nr. 63/95 van 12 juli 1995.

(16) Arrest Arbitragehof 58/95 van 12 juli 1995, overweging B.10.4.

De bepalingen van artikel 162, vierde lid, van de Grondwet en van artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn dan ook niet van toepassing op die plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen".

Het Arbitragehof heeft de gelegenheid gehad om zich in een recent arrest als volgt uit te spreken in verband met de brandweerdiensten en meer in het bijzonder met "hulpverleningszones ... waarin de door verschillende openbare brandweerdiensten beschermde grondgebieden bijeengebracht worden" [17] :

"Om de vraag (van de overeenstemming met artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in het licht van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet [18]) te beantwoorden moet het Hof in de eerste plaats nagaan of de in het geding zijnde bepaling een algemeen belang regelt voor rekening van de federale overheid, dan wel of zij is goedgekeurd met betrekking tot een aangelegenheid van uitsluitend gemeentelijk belang.

De bevoegdheid inzake civiele bescherming blijft een residuaire bevoegdheid van de federale Staat. Met de wet van 31 december 1963 heeft de wetgever de bedoeling gehad een afzonderlijke regeling in te stellen om de hulpverlening op een gebied dat voor de bevolking van wezenlijk belang is, doeltreffend te organiseren.

Met de in het geding zijnde bepaling regelt de federale wetgever bijgevolg een aangelegenheid die tot zijn bevoegdheid behoort. Aangezien hij bevoegd is om de civiele bescherming en de organisatie van de hulpverlening te regelen, kan hij immers de Minister van Binnenlandse Zaken ertoe machtigen hulpverleningszones te creëren waarin de door verschillende openbare brandweerdiensten beschermde grondgebieden bijeengebracht worden. Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid kan de federale wetgever opdrachten toevertrouwen aan de gedecentraliseerde overheden, meer bepaald de gemeenten, en kan hij de wijze regelen waarop die opdrachten moeten worden vervuld. Hij maakt op die manier geen inbreuk op de gewestelijke bevoegdheid inzake het zich met elkaar verstaan en zich verenigen van gemeenten".

Kortom, de federale wetgever kan de hervorming van de civiele veiligheid dus tot stand brengen door daarvoor eigen structuren op te richten op basis van de leidende principes die hij voor zichzelf heeft vastgesteld.

---

(17) Arrest Arbitragehof nr. 197/2004 van 8 december 2004, overweging B.4.

(18) Bij die bepalingen wordt aan de gemeenten een initiatiefrecht verleend ten einde zich te verenigen met het oog op het gezamenlijk beheer van de aangelegenheden die onder het gemeentelijk belang vallen. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, 8°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient de gewestwetgever de voorwaarden van en de nadere regels voor die samenwerking te bepalen.

4.2.1. Volgens artikel 4, § 2, 3° en 4°, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten wordt de bevoegdheid van de gemeenten inzake de brandweer en de dringende geneeskundige hulpverlening overgedragen aan de Brusselse Agglomeratie.

Krachtens de artikelen 5, eerste lid, en 56, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen mag het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de uitoefening van bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie opdragen aan de instellingen van openbaar nut die het opricht of aanwijst en mogen de leden van het personeel van de Brusselse Agglomeratie aan de diensten van de Regering en aan openbare instellingen worden overgedragen [19]

Bij artikel 5 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 heeft de bijzondere wetgever dus in het kader van een extensieve toepassing van artikel 9 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorzien in de mogelijkheid van een opdracht van de bevoegdheden van de agglomeratie aan openbare instellingen, door middel van een ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement [20].

Bij de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een instelling van openbaar nut opgericht die inzonderheid belast is met "de uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie inzake brandbestrijding en dringende medische hulp" en "met taken inzake brandpreventie" (artikel 4, §§ 1 en 2, van de ordonnantie).

Daarvoor gelden dan ook de artikelen 9 en 87 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in onderlinge samenhang met de artikelen 4 en 40 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, naar luid waarvan de gewestwetgever enerzijds de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking

---

(19) Uit artikel 48 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 (uitgevaardigd met toepassing van artikel 166, § 2, van de Grondwet) volgt dat de bevoegdheden van de Raad en van het college van de Brusselse agglomeratie respectievelijk uitgeoefend worden door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Bij gebrek aan taakverdeling worden de bevoegdheden bedoeld bij artikel 48 van de bijzondere wet verdeeld onder de leden van de regering per groep van aangelegenheden, waaronder de brandweer en de dringende geneeskundige hulpverlening (artikel 53, eerste en tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989).

(20) Zie de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 januari 1989 (Gedr. St., Senaat, 1988-1989, nr. 514-1, blz. 3, en 514-2, blz. 61 en 62).

van die instelling alsook het toezicht erop regelt, en hij anderzijds het personeelsstatuut vaststelt met naleving van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

4.2.2. Artikel 15 van het voorontwerp van wet is bedoeld om rekening te houden met de bijzondere situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er zullen immers slechts hier en daar enkele bepalingen van toepassing zijn op de "Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp" die opgericht is bij de voornoemde ordonnantie van 19 juli 1990 en die bij het voorontwerp van wet gelijkgesteld wordt met een hulpverleningszone.

De meeste bepalingen van titel III van het voorontwerp van wet zijn bijgevolg in beginsel niet van toepassing op het grondgebied van het tweetalige gebied van Brussel-Hoofdstad, namelijk de bepalingen betreffende :

- de algemene organisatie van de hulpverleningszones (artikelen 13 tot 62);

- de financiering van de zone (artikelen 63 tot 67);

- het budgettair, financieel en boekhoudkundig beheer van de zone (artikelen 68 tot 91);

- het gezag en de leiding over de zone (artikelen 99 tot 108);

- de uitrusting en het materieel van de zone (artikelen 109 tot 111);

- het specifiek toezicht op de zone (artikelen 112 tot 145).

De titels VI, VII, XV en XVI, dat wil zeggen de bepalingen betreffende het coördinatiebureau (artikelen 157 en 158), de bepalingen betreffende de algemene inspectie van de diensten van de civiele veiligheid (artikelen 159 tot 165), de overgangsbepalingen (artikelen 191 tot 208) en de slotbepalingen (artikelen 209 en 212), zullen evenmin van toepassing zijn.

In de toelichting bij het artikel staat het volgende :

"Dit artikel heeft betrekking op het bijzondere geval gevormd door de Brusselse Hoofdstedelijke dienst voor brandweer en dringende medische hulp. Deze laatste is immers samengesteld onder de vorm van een pararegionale instelling krachtens artikel 5 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. In die hoedanigheid en ondanks het feit dat de civiele veiligheid een aangelegenheid is die onder de federale bevoegdheden valt, zijn slecht(s) enkele bepalingen van deze wet van toepassing op deze dienst."

4.3. De vraag rijst of artikel 15 van het voorontwerp van wet niet tot gevolg heeft dat de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opnieuw ter discussie komt te staan.

Door de goedkeuring van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur heeft de federale wetgever er immers voor gezorgd dat de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp niet langer onderworpen was aan de inspectie (artikel 9 van de wet van 31 december 1963) of aan het specifieke toezicht (artikel 13 van de wet van 31 december 1963).

De afdeling wetgeving heeft niettemin de gelegenheid gehad de bevoegdheid van de federale overheid inzake civiele bescherming (in ruime zin) opnieuw duidelijk te bevestigen [21] :

Met het wijzigen van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming streeft de voormelde gewone wet van 16 juli 1993 van haar kant twee doelstellingen na [22] :

- enerzijds de versterking van de rol van de federale overheid inzake civiele bescherming, door uitdrukkelijk te bepalen dat de Koning bevoegd is om de algemene regels van het personeelsstatuut van de brandweerdiensten vast te stellen, en dit voor alle brandweerdiensten, namelijk zowel de gemeentelijke en intergemeentelijke brandweerdiensten als de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, opgericht bij een ordonnantie van 19 juli 1990;

---

(21) Advies 29.665/4, gegeven op 20 december 1999 over een wetsvoorstel "tot regeling van de hulpdiensten en tot opheffing van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming" (Gedr. St., Senaat, 1999-2000, nr. 2-16/2, blz. 2, 3 en 8).

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

- anderzijds, gelet op de specifieke rechtssituatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat krachtens artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse Instellingen de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie mag uitoefenen, de afschaffing van het specifieke toezicht, alsook van de inspectie georganiseerd door de Koning, ten aanzien van de brandweerdienst van dat gewest.

Uit die twee wetten (zowel de voornoemde bijzondere wet van 16 juli 1993 als de voornoemde gewone wet van 16 juli 1993), die beide dateren van na de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse Instellingen, blijkt dat de autonomie waarover alleen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt in zoverre het de vroegere bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie uitoefent, niet volledig is wanneer dat gewest het personeelsstatuut of de werkwijze van zijn brandweerdienst vaststelt.

Al deze bepalingen verankeren dus de bevoegdheid van de federale overheid terzake. (...)

Zoals er hiervoren op is gewezen, is het loutere gevolg van de hervormingen van 1993 dat aandacht is besteed aan de bijzondere situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, door onder andere in de voornoemde wet van 31 december 1963 elke vorm van toezicht op de dienst voor brandweer en dringende medische hulp van dit gewest alsook de door de Koning georganiseerde inspectie van deze dienst ongedaan te maken.

Die twee uitzonderingsgevallen daargelaten, valt de dienst voor brandweer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onder dezelfde regeling als de overige brandweerdiensten."

Onlangs heeft de afdeling wetgeving er nog op gewezen dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering [23] :

"Om de redenen die reeds uitvoerig zijn uiteengezet in vroegere adviezen [24], die even pertinent blijven en waarnaar de afdeling wetgeving overigens alleen maar

---

(23) Advies 40.954/2/V, gegeven op 9 augustus 2006, over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van 14 september 2006 tot 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.

(24) Zie advies 27.260/4, op 16 maart 1998 verstrekt over een ontwerp dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 november 1998 tot vaststelling van het administratief statuut van het personeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp is geworden; advies 32.511/4, op 26 november 2001 verstrekt over een ontwerp dat 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 is geworden; advies 34.782/4, op 3 maart 2003 verstrekt over een ontwerp dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11 april 2003 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 is geworden; advies 37.420/4, gegeven op 13 juli 2004, over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2004 tot 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.

kan verwijzen, wordt eraan herinnerd dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen volle autonomie bezit wat betreft de vaststelling of de wijziging van het statuut van de personeelsleden van zijn brandweerdienst.

Het gewest moet immers de algemene bepalingen in acht nemen die de Koning heeft vastgesteld krachtens artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, alsmede de bepalingen die Hij heeft vastgesteld krachtens artikel 13, § 3, van diezelfde wet, met dien verstande evenwel dat tussen die twee rechtsgronden een onderscheid moet 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 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.

(...)

In dat verband moet worden vastgesteld dat, zoals de Raad van State reeds heeft gesteld in zijn voornoemde advies 32.511/4, die logica strijdig is met het schema van de bevoegdheidsverdeling dat zowel uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen als uit de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen voortvloeit, daar die logica erin bestaat dat het administratief en geldelijk statuut van het operationeel personeel van de DBDMH geregeld wordt alsof het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daartoe over de volle autonomie beschikt, terwijl die autonomie alleen geldt in het kader afgebakend door de wetten tot hervorming der instellingen, die de wens weerspiegelen om de aangelegenheid van de civiele bescherming binnen de federale bevoegdheidssfeer te houden.".

4.4. Het voorontwerp van wet voorziet evenwel in afwijkingen die hierop neerkomen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volle autonomie krijgt op het stuk van de algemene organisatie van de hulpverleningszone, het budgettair, financieel en boekhoudkundig beheer ervan, en de uitrusting en het materieel ervan.

De afdeling wetgeving heeft evenwel op het volgende gewezen [25] :

"Uit die adviezen [26] blijkt dat, hoewel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is om een instelling van openbaar nut op te richten die de vroegere bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie uitoefent inzake brandweer en dringende medische hulp, zulks daarom niet impliceert dat de civiele bescherming wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, een gewestelijke aangelegenheid is geworden. Mitsdien moet het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wanneer het besluit een statuut goed te keuren voor het operationeel personeel van de Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp die in Brussel is gevestigd, dat bepaaldelijk doen met inachtneming van de artikelen 9 en 13 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

(...)

Het door de Brusselse Regering uitgewerkte statuut wijkt op talrijke punten af van het statuut dat is vastgesteld door de Koning ter uitvoering van het bepaalde in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming; de Brusselse regering is trouwens verplicht de algemene beginselen in acht te nemen die tegenwoordig zijn neergelegd in het koninklijk besluit van 22 december 2000.

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.

---

(25) Advies 32.246/4, gegeven op 22 oktober 2001 over een ontwerpbesluit dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 14 december 2001 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 (Belgisch Staatsblad van 29 december 2001, blz. 45.350).

(26) Zie in die zin advies 27.260/4, gegeven op 16 maart 1998, over een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van het administratief statuut van het personeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp", almede advies 27.261/4, gegeven op 2 maart 1998, over een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende de werkingsregels van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp".

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." [27].

De opheffing zonder meer van de voormelde wet van 31 december 1963, die een algemeen kader bevat dat eveneens van toepassing is op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, en de goedkeuring van artikel 15 van het voorontwerp geven aanleiding tot dezelfde opmerkingen.

De steller van het voorontwerp moet bijgevolg duidelijk zijn keuze bepalen en daaruit de gevolgen trekken.

Ofwel opteert hij ervoor rekening te houden met de bijzondere kenmerken van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, maar dan dient hij, eveneens voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, algemene bepalingen vast te stellen die dat gewest de kans bieden deze aan te passen aan de specificiteit van zijn dienst en zijn personeel. In dat opzicht dient de steller van het voorontwerp zich ervan te vergewissen dat het bij artikel 15 van het voorontwerp omschreven minimumkader de federale Staat in de mogelijkheid stelt zijn bevoegdheid inzake civiele bescherming (in ruime zin) ten volle uit te oefenen en een minimum aan eenvormigheid terzake te bewaren. Het staat bovendien aan de steller van het voorontwerp om zich te vergewissen van het logisch verband van de bepalingen van het voorontwerp met het aldus ingenomen standpunt [28].

---

(27) Zie eveneens de adviezen 37.420/4, gegeven op 13 juli 2004 over een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2004 tot 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 en 40.954/2/V, geciteerd in voetnoot 23.

(28) Het is niet logisch, en overigens ook niet aanvaardbaar, hiervoor te opteren, terwijl aan de Koning de taak wordt opgedragen om het statuut van de personeelsleden van deze dienst vast te stellen, welke taak immers valt onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vergelijk met de huidige situatie waarin het statuut wordt vastgesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met inachtneming, enerzijds, van de artikelen 9 en 13 van de voormelde wet van 31 december 1963 en, anderzijds, de algemene beginselen vastgelegd bij het voormelde koninklijk besluit van 22 december 2000.

Ofwel beschouwt de steller van het voorontwerp van wet, door de Koning de taak op te dragen het administratief statuut en de bezoldigingsregeling vast te stellen van de personeelsleden van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, deze dienst als een hulpdienst zoals de overige. In dat geval dient een samenwerkingsakkoord te worden gesloten met inachtneming van de aan de federale overheid en aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toegewezen bevoegdheden.

Het is onder voorbehoud van deze opmerkingen dat de volgende bijzondere opmerkingen worden geformuleerd.

Rechtsgrond

Dispositief

Artikel 3

Artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt :

> "De civiele veiligheid omvat alle civiele maatregelen en middelen nodig voor het volbrengen van de opdrachten vermeld in (artikel 10 van) deze wet om te allen tijde personen en hun goederen en leefomgeving ter hulp te komen en te beschermen."

In de commentaar bij het artikel wordt het volgende gepreciseerd : "het algemene doel van de civiele veiligheid is het te hulp komen en beschermen van mensen, hun goederen, hun dieren en hun leefomgeving om schade te beperken. Onder civiele maatregelen worden de maatregelen verstaan die noch van politionele, noch van militaire aard zijn."

Het zou nuttig zijn deze toelichting in de tekst op te nemen.

Artikel 8

Volgens artikel 8 van het voorontwerp van wet stelt de Koning "de inzake civiele veiligheid te nemen maatregelen" vast. Deze machtiging is te algemeen en moet bijgevolg worden gepreciseerd.

Artikel 9

Artikel 9 van het voorontwerp van wet machtigt de Koning om de inhoud te bepalen "van de verschillende nood- en interventieplannen (opgemaakt door de gouverneurs en de burgemeesters), hun wijze van opmaken en hun organisatorische en functionele structuur".

De afdeling wetgeving heeft op het volgende gewezen [29] :

> "Zowel de afdeling wetgeving van de Raad van State als de rechtsleer hebben het belang beklemtoond van een nauwe samenwerking tussen de federale Staat en de deelentiteiten, gelet op de interpenetratie van de federale en gewestelijke bevoegdheden in dezen (bevoegdheid van de federale Staat voor de civiele bescherming en de arbeidsbescherming, bevoegdheid van de gewesten voor de bescherming van het milieu en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven), en hebben erop gewezen dat in zulke aangelegenheden een samenwerkingsakkoord bijzonder aangewezen was [30].

---

(29) Advies 33.269/2, gegeven op 25 juni 2002 over een voorontwerp van wet dat ontstaan heeft gegeven aan de voormelde wet van 28 maart 2003 (Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 50-2183/1, blz. 11 tot 17). Zie eveneens advies 39.042/2, gegeven op 26 september 2005 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen.

(30) Zie inzonderheid advies 17.628/2, gegeven op 15 december 1986, over een ontwerp van besluit van de Waalse Gewestexecutieve "concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles"; B. Jadot, "Aspects juridiques des risques industriels majeurs", in "Droit de l'environnement - Développements récents", Vol. I, uitg. Story - Scientia, 1988, blz. 166 tot 169; L. Lavrysen, "Les aspects juridiques de la planification d'urgence,", Mouvement communal, nr. 11/1992, blz. 508; A. Vagman, "La nouvelle directive "Seveso". Sa transposition en droit belge au regard de la répartition des compétences entre Etat, Régions et Communautés", Aménagement-Environnement, 1997/4, blz. 259.

De bijzondere wetgever, die zich van die situatie bewust was, heeft uitdrukkelijk bepaald dat een samenwerkingsakkoord hoe dan ook moet worden gesloten tussen de federale Staat en de gewesten "voor de toepassing op federaal en gewestelijk vlak van de door de Europese Gemeenschap vastgestelde regelen inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten" [31].

(...)

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de bij de ontworpen wet voorgestane noodplannen zullen worden uitgevoerd in het raam van rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen of schadegevallen en dat die situaties zeer uitvoerig worden omschreven in het koninklijk besluit van 23 juni 1971 houdende organisatie van de opdrachten van de civiele bescherming en coördinatie van de operaties bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen en schadegevallen [32]. Indien de federale wetgever bevoegd is om het voorliggende voorontwerp goed te keuren, dienen problemen met de uitvoering van de wet ten aanzien van de bevoegdheden van de gewesten te worden voorkomen : het zou bijgevolg aangewezen zijn dat een samenwerkingsakkoord voorziet in een coördinatie tussen de federale Staat en de deelentiteiten voor het ontwerpen en uitvoeren van die noodplannen, zoniet bestaat het gevaar dat de ontworpen wet enerzijds indruist tegen gewestelijke rechtsregels en anderzijds voorbijgaat aan haar doel, te weten de bevolking en de goederen doeltreffend te hulp komen en het milieu beschermen."

Artikel 10

Met toepassing van artikel 6, § 1, II, 1° en 3°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, zijn de gewesten in beginsel bevoegd voor de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven.

---

(31) Zie in die zin artikel 92*bis*, § 3, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993.

(32) Zo omvat het begrip "catastrofen" onder meer een toevallige vrij ernstige besmetting of bezoedeling, welke een omvangrijk gebied treffen en in 't algemeen alle ongevallen die het verlies van veel mensenlevens of aanzienlijke materiële schade veroorzaken of kunnen veroorzaken; het begrip "schadegevallen" van zijn kant, omvat onder meer brand, ontploffing.

Artikel 10 van het voorontwerp van wet wijst er weliswaar op dat de operationele diensten van de civiele veiligheid "onverminderd artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" eveneens tot taak hebben de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen met inbegrip van de pro-actie, de preventie, de preparatie, de uitvoering en de evaluatie.

Toch brengt deze algemene formulering geen enkele verduidelijking in verband met de inhoud van het voorontwerp van wet, wat deze opdracht betreft.

In paragraaf 1, 4°, moeten de woorden "onverminderd (...) instellingen" vervallen en opgenomen worden in een commentaar in de memorie van toelichting.

Artikel 12

Men schrijve "artikel 2, § 1, 1° tot 8°".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 213.

Artikelen 13 en 14

Volgens de artikelen 13 en 14 van het voorontwerp van wet bepaalt de Koning, "na advies van het Nationaal Raadgevend Comité van de Zones, de territoriale afbakening van de zones. Het Nationaal Raadgevend Comité van de Zones moet inzake de territoriale afbakening van de zones het advies inwinnen (en er rekening mee houden) van de provinciale raadgevende comités en de laatstgenoemden moeten het advies inwinnen (en er rekening mee houden) van de verschillende gemeenten.

Bijgevolg staat het aan de steller van het voorontwerp de samenstelling en de werkwijze te bepalen van het Nationaal Raadgevend Comité van de Zones en van de provinciale raadgevende comités, op zijn minst wat de kernpunten ervan betreft. Artikel 14, derde lid, van het voorontwerp van wet moet dus worden aangepast.

Artikel 21

Artikel 21, § 2, van het voorontwerp van wet bepaalt dat de gemeentelijke onderdelen van het meerjarenbeleidsplan ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de gemeenteraden. Indien de gemeenteraad zijn goedkeuring onthoudt, beslist de gouverneur, maar de raad van de zone of de betrokken gemeenteraad kan een beroep instellen bij de minister.

Er wordt gepreciseerd dat indien de minister binnen veertig dagen geen beslissing neemt, het beroep geacht wordt toegewezen te zijn, maar in het laatste lid van paragraaf 2 wordt niet bepaald welke de gevolgen daarvan zijn.

Artikel 22

Artikel 22 van het voorontwerp bepaalt dat elke gemeente drie zoneraadsleden aanwijst : "twee leden vertegenwoordigen de meerderheid in de gemeenteraad en het derde lid vertegenwoordigt de oppositie".

Volgens artikel 49 van het voorontwerp van wet heeft elk zoneraadslid één stem. Voor de stemming over de begrotingen en de jaarrekeningen beschikken die raadsleden evenwel over een gewogen stem in verhouding tot de dotatie van hun gemeente.

Er dient te worden opgemerkt dat de termen "meerderheid in de gemeenteraad" en "oppositie" niet duidelijk genoeg zijn. Er dient te worden verwezen naar een andere regeling.

Artikelen 23, 59, 70, 73, 78 en 79

Uit de artikelen 23 en 59, eerste lid, van het voorontwerp van wet blijkt dat de raad als belangrijkste opdracht heeft de begroting en de jaarrekeningen goed te keuren en dat het college bevoegd is voor alle aangelegenheden die niet uitdrukkelijk onder de bevoegdheid van de raad vallen. Bovendien dragen de artikelen 59, tweede lid, 70, § 1, eerste lid, 73, 78 en 79 van het voorontwerp van wet [33] bepaalde bevoegdheden uitdrukkelijk op aan het college.

De artikelen 11 en 30 van de voormelde wet van 7 december 1998 voorzien daarentegen in een andere verdeling van de bevoegdheden tussen de politieraad en het politiecollege. Artikel 11 van deze wet bepaalt immers dat de bevoegdheden van de gemeenteraad inzake de organisatie en het beheer van het lokaal politiekorps worden uitgeoefend door de politieraad en die van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester inzake de organisatie en het beheer van het lokaal politiekorps door het politiecollege.

In de memorie van toelichting wordt niet vermeld om welke reden het voorontwerp van wet zodoende de raad van de hulpverleningszone een aanzienlijk gedeelte van de bevoegdheden ontneemt die normalerwijze toekomen aan de beraadslagende vergadering.

Artikel 45

In de Franse versie dient verwezen te worden naar artikel 101 en niet naar artikel 99.

(33) De steller van het voorontwerp wordt gewezen op de redactie van artikel 74, § 2, eerste lid, van het voorontwerp van wet luidens welke het daarentegen de raad toekomt een waarnemend bijzonder rekenplichtige aan te stellen**.**

Artikel 63

1. In de Franse versie van het tweede lid dient het woord "équilibré" vervangen te worden door het woord "égal", zoals in de Nederlandse versie.

2. De in de memorie van toelichting ontworpen regeling dient nader te worden geëxpliciteerd.

Artikel 66

In de memorie van toelichting moet worden gerechtvaardigd waarom de Koning slechts beschikt over een mogelijkheid om tegemoet te komen in de financiering van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, terwijl met toepassing van artikel 63, eerste lid, 2°, van het voorontwerp van wet, ambtshalve wordt voorzien in een federale dotatie voor de hulpverleningszones.

Artikel 68

De commentaar bij het artikel preciseert dat de bijzonder rekenplichtige van een hulpverleningszone geen ontvanger mag zijn van een gemeente die deel uitmaakt van deze zone.

Deze precisering moet worden opgenomen in de ontworpen tekst.

Artikel 98

Er wordt verwezen naar opmerking 5 die is gemaakt in het kader van het onderzoek van de bevoegdheid.

Artikel 107

In de commentaar bij het artikel wordt het volgende gepreciseerd :

Ingeval de zonecommandant door de evaluatiecommissie negatief werd geëvalueerd en het college eveneens een negatief advies heeft uitgebracht, kan de raad het mandaat van de commandant niet verlengen."

Aangezien het vereiste advies eensluidend moet zijn, moet deze precisering worden vermeld in de tekst.

Artikel 108

Gelet op de strekking van het advies dat de commissie moet geven, moeten de kernbeginselen van de samenstelling en de werkwijze ervan in de wet worden opgenomen.

Artikelen 118, 119 en 145

In de artikelen 118 en 119 van het voorontwerp van wet wordt bepaald dat :

- "de besluiten waarbij een zoneoverheid de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de civiele veiligheid schendt" kunnen worden geschorst of vernietigd (algemeen specifiek toezicht) en
- "de goedkeuring (...) van de beslissingen betreffende de personeelsformatie, betreffende de begroting en de erin aangebrachte wijzigingen, betreffende de bijdrage van een gemeente aan de financiering van de zone en de erin aangebrachte wijzigingen, en betreffende de rekeningen" (alsmede de spreiding van de schulden) slechts kan worden geweigerd omwille van de schending van de bepalingen vervat in deze wet of genomen krachtens deze wet (bijzonder specifiek toezicht).

Artikel 145 van het voorontwerp van wet bepaalt bovendien dat de minister of de gouverneur een of meer bijzondere commissarissen kan "gelasten (...) de maatregelen ten uitvoer te brengen die voortvloeien uit verplichtingen welke aan de toepassing van deze wet zijn verbonden".

In verband met de meergemeentepolitiezones (eveneens met rechtspersoonlijkheid) heeft de afdeling wetgeving in een advies [34] gewezen op het volgende :

> "In vroegere adviezen [35] heeft de afdeling wetgeving geoordeeld dat de bevoegdheid voor het toezicht op de gemeenten, geregeld in artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ook geldt voor alle gedecentraliseerde overheidsdiensten die georganiseerd worden op het grondgebied van de gemeente, met uitzondering van de overheidsdiensten waarvoor op het gebied van toezicht andere bepalingen van dezelfde bijzondere wet gelden dan artikel 7, namelijk de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2°) en de verenigingen van gemeenten (artikel 6, § 1, VIII, 1°).
>
> Zoals het Arbitragehof in zijn arrest nr. 58/95 van 12 juli 1995 [36] heeft gesteld, staat de omstandigheid dat een gemeente één van haar taken uitvoert via een orgaan waaraan een onderscheiden rechtspersoonlijkheid is toegekend [37], er

---

(34) Advies 30.508/VR, gegeven op 16 november 2000 over een voorstel van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" (Gedr. St., B.H.R., 2000-2001, nr. A-161/2).

(35) Advies 25.265/2 van 20 januari 1997 over een voorontwerp dat de ordonnantie van 14 mei 1998 houdende regeling van het administratief toezicht op de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is geworden, Gedr. St. B.H.R., 1996-97, nr. A-179/1; advies 26.119/8 van 11 maart 1997 over een voorontwerp dat het decreet van 17 maart 1998 tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten is geworden, Gedr. St. Vl. P., 1997-1998, nr. 833/1. Zie G. van Haegendoren, De bevoegdheidsverdeling voor het administratief toezicht op de "gemeentelijke instellingen", T. gem., 98/1, blz. 4 tot 17.

(36) Overweging B.11.3.

(37) In het bewuste geval ging het om een taak die bij artikel 8, § 1, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij artikel 73, 2°, van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, verplicht aan de gemeenten toegewezen is, namelijk de oprichting van plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. Krachtens artikel 8, § 1, tweede lid, van die wet, moeten die instellingen de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk aannemen.

.../...

niet aan in de weg dat de gewestelijke regelgeving inzake het gewone toezicht toegepast wordt; de gewestelijke bevoegdheid terzake, aldus het Arbitragehof, blijft onverminderd bestaan. Het Arbitragehof is tot die conclusie gekomen nadat het vastgesteld had dat de betwiste maatregelen niet in een specifiek toezicht voorzagen.

Het Hof erkent aldus, zoals ook in de bovengenoemde adviezen van de afdeling wetgeving is geschied, dat wanneer de bevoegde regelgever niet in een specifiek toezicht heeft voorzien, de gewesten bevoegd zijn voor het gewone toezicht op alle handelingen die tot de gemeentelijke bevoegdheden behoren, ook al worden deze in praktijk gebracht door autonome organen.

Die organen kunnen dan worden beschouwd als gemeentelijke instellingen in de zin van artikel 162 van de Grondwet, waarop luidens het tweede lid, 6°, van dat grondwetsartikel, verplicht wettigheidstoezicht en toezicht inzake de overeenstemming met het algemeen belang wordt uitgeoefend.

De omstandigheid aan de orde gesteld in overweging B.10.4 van hetzelfde arrest, dat die organen optreden in het kader van het algemeen belang, en niet een uitsluitend gemeentelijk belang behartigen, betekent niet dat het gewest niet bevoegd zou zijn voor het gewone toezicht [38].

(...)

De omstandigheid dat, volgens de algemene opzet en de parlementaire voorbereiding van de wet van 7 december 1998, de organisatie en het beheer van het lokale politiekorps geen aangelegenheid is van uitsluitend gemeentelijk belang [39], staat er niet aan in de weg dat de gewestelijke bevoegdheid voor het gewone toezicht wordt uitgeoefend. Dat geldt ook voor de organisatie van politiezones door eventueel meer dan één gemeente.

(...)

---

(38) Dit aspect van de motivering van het arrest heeft overigens geen betrekking op de draagwijdte van de bevoegdheid van het gewest inzake het toezicht, maar op de draagwijdte van zijn bevoegdheid inzake verenigingen van gemeenten. Het staat in een passage van het arrest waarin, nadat gewezen is op de bevoegdheid van de gewesten voor het vaststellen van de voorwaarden en de nadere regels aangaande de verenigingen van provincies en gemeenten (artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), de federale overheid echter niet de bevoegdheid wordt ontzegd de gemeenten te verplichten om in het algemeen belang eventueel intercommunale organen op te richten die taken uitvoeren die tot de federale bevoegdheidssfeer behoren. In casu ging het om de werkloosheidsreglementering, toegepast in de vorm van plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. In die context is geoordeeld dat die agentschappen te maken hebben met het algemeen belang, en niet uitsluitend met het gemeentelijk belang.

(39) Kamer, Gedr. St., 1997-1998, nr. 1676/1, blz. 37 e.v.

Het Arbitragehof stelt :

«Artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wijst aan het Gewest de bevoegdheid toe tot het organiseren van de procedures van het administratief toezicht en tot het uitoefenen van dat toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten, wat het gewoon administratief toezicht betreft. (...)

Artikel 7 kent aan het Gewest dezelfde bevoegdheid toe om de procedures te organiseren en het toezicht uit te oefenen voor de 'andere handelingen', maar preciseert dat die bevoegdheid is uitgesloten wanneer door de wet of het gemeenschapsdecreet een specifiek toezicht is georganiseerd met betrekking tot de materies waarvoor respectievelijk de nationale en de gemeenschapsoverheid bevoegd zijn [40].»

Als bij de wet of het decreet een specifiek toezicht wordt ingesteld dat betrekking heeft op een bepaalde aangelegenheid en per definitie op bepaalde handelingen wordt uitgeoefend [41], is het uitgesloten dat het gewest de controle regelt en uitoefent waarvoor het specifieke toezicht geldt.

Het gewest blijft evenwel bevoegd om enerzijds het gewone toezicht te organiseren en uit te oefen voor de handelingen die niet uitdrukkelijk onder het specifieke toezicht vallen, en anderzijds te controleren of de handelingen die onder dat specifieke toezicht vallen, niet in strijd zijn met andere wetten of andere aspecten van het algemeen belang dan die waarvoor het specifieke toezicht is ingesteld.

Zoals P. Gilliaux schrijft :

«... si elle (la tutelle ordinaire) doit s'effacer devant une tutelle spécifique, la tutelle ordinaire retrouve toute son utilité lorsque la règle méconnue ou l'aspect de l'intérêt générel lésé est étranger à l'objet de la tutelle spécifique.» [42]

---

(40) Arrest nr. 38 van 30 juni 1987, punt 4.B.2., arrest nr. 73 van 22 december 1988, punt 6.B.3.

(41) "De organisatie van een specifiek toezicht omvat het bepalen van de handelingen waarop het toezicht slaat, van het procédé van toezicht, van de toezichthoudende overheid en van de wezenlijke elementen van de procedure."(Arbitragehof, arrest 49/94, overweging B.10).

(42) P. GILLIAUX, Le concours de tutelles administratives, Brussel, Nemesis, 1990, blz. 147.
Zie in dezelfde zin het voornoemde advies 25.265/2. In advies 26.814/2, van 15 juli 1998 over het voorontwerp van de latere wet van 10 maart 1999 tot wijziging van de wet van 5 april 1962 houdende erkenning van de wijzigingen aan het aartsbisdom Mechelen en van de oprichting van het bisdom Antwerpen, en de wet van 4 maart 1870 op de temporaliën van de erediensten en het keizerlijk decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken (Parl. St., Kamer, 1998-1999, nr. 1794/1), oordeelt de Raad van State dat het specifieke toezicht "niet samen (kan) worden uitgeoefend met het toezicht dat overeenkomstig de gemeentewet en de provinciewet wordt uitgeoefend". Het specifieke van deze wet is evenwel dat ze onder meer een algemeen toezicht instelt op alle handelingen waarbij een kerkfabriek "haar bevoegdheid te buiten gaat, de wet schendt of het algemeen belang schaadt". Dat is in dezen niet het geval.

Het toezicht dat wordt georganiseerd bij de wet van 7 december 1998 heeft tot doel na te gaan of de bepalingen die door of krachtens die wet zijn uitgevaardigd, worden nageleefd [43]. Het dient niet om te verhinderen dat andere wetten worden geschonden of het algemeen belang wordt geschaad."

In dat advies is de afdeling wetgeving dus tot de conclusie gekomen dat de bevoegdheid waarvan sprake in artikel 7 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, inzake het toezicht op de "gemeenten", inzonderheid het toezicht op de meergemeentepolitiezones omvatte. Dat advies is gegeven vóór de goedkeuring van de voornoemde bijzondere wet van 13 juli 2001, maar de omstandigheid dat artikel 7 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 volledig vervangen is bij laatstgenoemde wet geeft geen aanleiding tot een andere conclusie [44].

Daaruit volgt dat wanneer de federale wetgever voorziet in een specifiek toezicht op de handelingen van de hulpverleningszones, hij duidelijk zijn bedoeling kenbaar moet maken wat de draagwijdte betreft van dat specifieke toezicht, aangezien dit zorgt voor een inperking van de bevoegdheid van de gewesten inzake gewoon toezicht.

In de artikelen 118 en 119 van het voorontwerp van wet wordt echter nu eens gesproken over "de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de civiele veiligheid", dan weer over "de bepalingen vervat in deze wet of genomen krachtens deze wet", terwijl artikel 145 van het voorontwerp van wet enkel van toepassing is op de "verplichtingen welke aan de toepassing van deze wet zijn verbonden".

Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt of de bedoeling van de steller van het voorontwerp erin bestaat om, gelet op de diversiteit van de gebezigde bewoordingen, een verschillende betekenis te geven aan het algemeen specifiek toezicht en het bijzonder specifiek toezicht, en zo ja, om welke reden.

Teneinde elke verwarring te vermijden, inzonderheid wat betreft het gewoon toezicht van de gewesten, dienen de artikelen 118, 119 en 145 te worden verduidelijkt en op elkaar te worden afgestemd.

---

(43) Zie de artikelen 66, 87, §§1 en 4, en 89 van de wet van 7 december 1998.

(44) Zie inzonderheid advies 36.647/4, gegeven op 1 maart 2004, over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest, dat aanleiding gegeven heeft tot het decreet van 27 mei 2004 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen (Gedr. St., Waals Parlement, 2003-2004, nr. 698/1, blz. 10).

Artikel 140

Dit artikel is een onnodige herhaling van artikel 76, § 4, van het voorontwerp van wet.

Het dient derhalve te vervallen.

Artikel 170

Volgens artikel 170, § 3, van het voorontwerp van wet, worden de arbeidsovereenkomst en de leerovereenkomst geschorst ten behoeve van de werknemers die voor de duur van de prestaties tijdens het optreden van de operationele diensten van de civiele veiligheid, tot deze diensten behoren of zijn opgevorderd.

Er behoort evenwel een onderscheid gemaakt te worden tussen het geval waarin de werknemers opgevorderd worden en dat waarin zij behoren tot de operationele diensten van de civiele veiligheid.

In principe kan iedere persoon opgevorderd worden tijdens de interventies die plaatshebben in het kader van de civiele veiligheid (artikel 170, § 1, van het voorontwerp van wet), hetgeen betekent dat de arbeidsprestaties van alle opgevorderde personen - zowel die van de werknemers, als die van de personen die, anders dan bij arbeidsovereenkomst of bij leerovereenkomst arbeidsprestaties verrichten onder het gezag van een ander persoon - geschorst worden voor de duur van de prestaties tijdens het optreden van de operationele diensten van de civiele veiligheid. In dat opzicht heeft de ontworpen bepaling geen enkel nut en dient deze te vervallen.

Wat de werknemers betreft die behoren tot de operationele diensten van de civiele veiligheid, met andere woorden in hoofdzaak de vrijwilligers van de brandweer- en reddingsposten en de civiele bescherming (zie de artikelsgewijze bespreking), zou de ontworpen bepaling daarentegen beter thuishoren in de wetgeving betreffende de arbeidsovereenkomsten. Artikel 32 van de wet van 19 juli 1983 op het leerlingwezen voor beroepen uitgeoefend door werknemers in loondienst bepaalt dan weer dat de uitvoering van de leerovereenkomst geschorst wordt onder dezelfde voorwaarden en in dezelfde gevallen als die bepaald in de wetgeving die van toepassing is op de arbeidsovereenkomst.

Artikel 170, § 3, van het voorontwerp van wet dient derhalve te worden herzien.

.../...

Artikel 190

In het tweede lid van de Franse versie dient, zoals in de Nederlandse versie, verwezen te worden naar artikel 209 (en niet 207).

De steller van het voorontwerp zou moeten nagaan of er een logisch verband bestaat tussen de opheffing van de bepalingen van de voornoemde wet van 31 december 1963, waarvan sprake in artikel 190 van het voorontwerp, en de inwerkingstelling van de nieuwe bepalingen bedoeld in artikel 213 van het voorontwerp.

Bij wijze van voorbeeld is het de Raad van State niet duidelijk waarom de artikelen 2*bis* 1, 3 en 5 van de voornoemde wet van 31 december 1963 niet opgeheven worden, terwijl de nieuwe artikelen 169 tot 175, die op dezelfde materie betrekking hebben, tien dagen na de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad in werking treden.

Artikel 193

Overeenkomstig de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, kunnen leden van brandweerdiensten die als brandweerlieden werkzaam zijn in het kader van een arbeidsovereenkomst, enkel worden overgedragen als de partijen daarmee instemmen, welke instemming noodzakelijkerwijs dient te worden vastgesteld in een aanvullende schriftelijke overeenkomst bij de arbeidovereenkomst, zoals bijvoorbeeld het geval is bij een deeltijdse aanwerving.

Een soortgelijke opmerking kan worden geformuleerd met betrekking tot artikel 194.

Artikel 202

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom enkel verwezen wordt naar de roerende goederen die opgesomd worden in artikel 199, § 1.

Artikel 204

Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de ontworpen bepaling waarin sprake is van het overdragen van de eigendom van de onroerende goederen van de gemeenten aan de hulpverleningszones of aan de federale Staat en de artikelsgewijze bespreking waarin de gemeenten de mogelijkheid geboden wordt om die goederen te verhuren of in leasing te geven.

Artikel 207

In de Franse versie behoort te worden geschreven "199, § 2" en niet "1979, § 2".

Artikel 213

Aangezien de artikelen 7 tot 10, 65, 111 en 169 tien dagen na de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad in werking treden, dient ervoor gezorgd te worden dat artikel 2, § 2, eveneens op die datum in werking treedt, welk artikel aan de Minister van Volksgezondheid bevoegdheden verleent met betrekking tot de opdrachten waarvan sprake in die bepalingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS