

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.634/2/V
DU 26 AOÛT 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 29 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "modifiant 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", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'arrêté en projet a pour objet d'apporter certaines modifications à 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.

Comme il a déjà été souligné dans de nombreux avis ¹, 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.

(1) 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 du personnel opérationnel du SIAMU; l'avis 40.954/2/V, donné le 9 août 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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.

En effet, elle doit respecter les dispositions générales fixées par le Roi en vertu de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ainsi que les dispositions prises par Celui-ci en vertu de l'article 13, § 3, de la même loi 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 des dispositions générales en matière statutaire, tout en laissant aux autorités communales, intercommunales et de la Région de Bruxelles-Capitale le soin de compléter ces dispositions, alors que la deuxième base légale habilite le Roi seul à établir les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie.

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

L'arrêté du 27 juin 2002 précité que le présent projet vise à modifier devrait être revu dans cette perspective.

Comme l'a également souligné la section de législation du Conseil d'État ², il ne pourra être mis fin à l'insécurité juridique caractérisant la matière concernée que si l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale agissent de concert ³.

(2) Voir l'avis 32.246/4, donné le 22 octobre 2001 sur un projet 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.

(3) Pour ne citer qu'un exemple d'insécurité juridique, la fixation des échelles de traitement du personnel opérationnel du SIAMU est soumise au respect de normes qui peuvent être contradictoires : d'une part, celles qui sont adoptées en application de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et, d'autre part, celles qui sont adoptées en application de l'article 27, § 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables 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.

2. La section de législation attire l'attention sur le fait que les arrêtés royaux des 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie et 6 mai 1971 fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie ont été suivis de plusieurs autres arrêtés pris par le Roi en matière de rémunération du personnel des services d'incendie.

Le Conseil d'État n'a pas eu l'occasion de s'assurer de la compatibilité entre ces arrêtés et les dispositions en projet.

3. Contrairement à ce qui est indiqué à l'alinéa 1^{er} du préambule de l'arrêté en projet, celui-ci trouve son fondement juridique, non dans l'article 5 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, mais dans son article 8, alinéa 2, qui est libellé comme suit :

"L'Exécutif détermine le statut administratif et pécuniaire du personnel du Service d'incendie dans le respect de l'article 55 de ladite loi".

L'article 55, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, auquel il est ainsi renvoyé, dispose comme suit :

"Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale nomme et révoque les membres du personnel de l'agglomération bruxelloise. Il en fixe le statut administratif et pécuniaire dans les limites prévues à l'article 87 de la loi spéciale et par analogie avec le statut du personnel des services du Gouvernement".

Indépendamment de la question de la compatibilité entre les règles arrêtées par le Roi et celles faisant l'objet du présent projet, l'auteur du projet doit s'assurer que les dispositions prévues au projet en matière de promotion et d'évaluation des agents de niveau C et D du SIAMU répondent à l'exigence résultant de l'article 55, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, *in fine*, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, à savoir être analogues à celles prises dans les mêmes matières dans le statut des services du personnel du Gouvernement.

.../...

Sont à examiner plus particulièrement dans le projet la prise en considération prépondérante du critère de l'ancienneté en matière de promotions (article 61, § 4, en projet) ⁴ ou encore le système de "points" en matière d'évaluations (article 9 du projet).

4. La promotion vers le premier grade d'officier relève de la notion de "nomination [...] des officiers des services publics d'incendie" au sens de l'article 13, § 3, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, et constitue donc une compétence exclusivement fédérale ⁵. L'auteur du projet n'est dès lors pas compétent pour adopter l'article 2 du projet ni l'article 3 du projet dans la mesure où celui-ci modifie l'article 45, c), de l'arrêté du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du SIAMU.

Observations particulières

Préambule

1. 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, ne pouvant constituer le fondement juridique du projet et n'étant pas modifié par celui-ci, ne peut être mentionné au préambule.

L'alinéa 2 du préambule doit être omis.

⁽⁴⁾ En ce qui concerne l'article 61, § 4, en projet se pose également le problème de sa compatibilité avec l'article 11, § 1^{er}, alinéa 3, 3/, de l'arrêté royal dit de principes généraux du 22 décembre 2000.

⁽⁵⁾ Voir par exemple 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, dont l'article 2 traite de "l'accès au niveau des officiers".

2. Il n'est pas nécessaire de mentionner dans l'alinéa du préambule consacré à l'arrêté modifié les modifications qu'il a éventuellement subies antérieurement, ces dernières devant figurer, le cas échéant, dans les phrases introductives des dispositions modificatives ⁶.

Il suffit dès lors d'écrire à l'alinéa 3 du préambule, devenant l'alinéa 2 :

"Vu 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;"

3. À l'alinéa 8 du préambule, devenant l'alinéa 7, il convient de renvoyer comme suit au présent avis :

"Vu l'avis 48.634/2/V du Conseil d'État, donné le 26 août 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Observation de forme

Dans la version néerlandaise du préambule, les alinéas 5 et 6, devenant les alinéas 4 et 5, devraient être rédigés comme suit :

"Gelet op de akkoordbevinding van ... , d.d. ...,"

⁽⁶⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, www.raadvst-consetat.be, n/ 30, formule F 3-3.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.634/2/V
VAN 26 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 29 juli 2010 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit "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", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Algemene opmerkingen

1. Het ontworpen besluit heeft tot doel bepaalde wijzigingen aan te brengen in 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.

In talrijke adviezen¹ is er reeds op gewezen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet over de volle autonomie beschikt om het statuut van de personeelsleden van zijn brandweerdienst vast te stellen of te wijzigen.

(1) Zie advies 27.260/4, op 16 maart 1998 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan 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; advies 32.511/4, op 26 november 2001 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan 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; advies 34.782/4, op 3 maart 2003 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan 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; advies 37.420/4, op 13 juli 2004 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Brusselse 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; advies 40.954/2, op 9 augustus 2006 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 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.

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 op de civiele bescherming alsmede de bepalingen die Hij heeft uitgevaardigd krachtens artikel 13, § 3, van dezelfde wet, waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen deze twee rechtsgronden : de eerste machtigt de Koning om algemene bepalingen uit te vaardigen op het stuk van het statuut, waarbij het aan de overheden van de gemeenten, van de intercommunales en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt overgelaten die bepalingen aan te vullen, terwijl de tweede rechtsgrond uitsluitend de Koning machtigt om de geschiktheids- en bekwaamheidsmaatstaven alsmede de benoembaarheids- en bevorderingsvereisten voor de officieren van de openbare brandweerdiensten vast te stellen.

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

Het voormelde besluit van 27 juni 2002 dat bij het voorliggende ontwerp zou worden gewijzigd, zou met het oog daarop moeten worden herzien.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er ook reeds op gewezen ² dat aan deze rechtsonzekerheid, die kenmerkend is voor de betrokken aangelegenheid, alleen een einde kan worden gemaakt indien de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gezamenlijk optreden ³.

(2) Zie advies 32.246/4, op 22 oktober 2001 verstrekt over een ontwerp 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.

(3) Bij wijze van voorbeeld van rechtsonzekerheid : het vaststellen van de weddenschalen van het operationeel personeel van de DBDMH moeten worden vastgesteld met inachtneming van rechtsregels die tegenstrijdig kunnen zijn enerzijds rechtsregels aangenomen met toepassing van artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 op de civiele bescherming en anderzijds die aangenomen met toepassing van artikel 27, § 2, 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.

2. De afdeling Wetgeving wijst erop dat op de koninklijke besluiten van 8 november 1967 houdende, voor de vreedstijd, organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand en 6 mei 1971 tot vaststelling van de modellen van gemeentelijke reglementen betreffende de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten verscheidene andere door de Koning uitgevaardigde besluiten zijn gevolgd inzake bezoldiging van het brandweerpersoneel.

De Raad van State heeft niet kunnen nagaan of deze besluiten en de ontworpen bepalingen verenigbaar zijn.

3. In tegenstelling tot hetgeen wordt vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit, ontleent het besluit zijn rechtsgrond niet aan artikel 5 van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, doch aan artikel 8, tweede lid ervan, dat als volgt luidt :

"De Executieve bepaalt het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de Brandweerdienst met inachtneming van artikel 55 van dezelfde wet".

Artikel 55, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, waarnaar zodoende wordt verwezen, luidt als volgt :

"De Regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest benoemt en ontslaat de personeelsleden van de Brusselse agglomeratie. Zij stelt hun administratief en geldelijk statuut vast binnen de perken van artikel 87 van de bijzondere wet en naar analogie met het statuut van de diensten van de Regering".

Los van de vraag of de door de Koning vastgestelde regels en die uit het voorliggende ontwerp met elkaar verenigbaar zijn, moet de steller van het ontwerp zich ervan vergewissen dat de bepalingen van het ontwerp op het stuk van bevordering en evaluatie van de personeelsleden van niveau C en D van de DBDMH voldoen aan het vereiste van artikel 55, eerste lid, tweede zin, *in fine*, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, te weten analoog zijn aan die welke in dezelfde aangelegenheden uitgevaardigd zijn voor het statuut van de personeelsdiensten van de regering.

In het ontwerp dienen meer bepaald te worden onderzocht het doorslaggevend gewicht van het criterium anciënniteit inzake bevorderingen (ontworpen artikel 61, § 4) ⁴ en ook het puntensysteem inzake evaluatie (artikel 9 van het ontwerp).

4. De bevordering tot de eerste graad van officier valt dus onder het begrip "benoembaarheids- [...] vereisten voor de officieren van de openbare brandweerdiensten" in de zin van artikel 13, § 3, van de voormelde wet van 31 december 1963 en is dus een uitsluitend federale bevoegdheid ⁵. De steller van het ontwerp is bijgevolg niet bevoegd om artikel 2 van het ontwerp vast te stellen, noch artikel 3 ervan, in zoverre dit artikel een wijziging inhoudt van artikel 45, c), van het besluit van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Aangezien 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" geen rechtsgrond kan opleveren voor het ontwerp en er niet door wordt gewijzigd, mag het niet worden vermeld in de aanhef.

Het tweede lid van de aanhef moet vervallen.

(4) In verband met het ontworpen artikel 61, § 4, rijst eveneens het probleem van de verenigbaarheid ervan met artikel 11, § 1, derde lid, 3/, van het koninklijk besluit dat bekend staat als het besluit over de algemene principes, van 22 december 2000.

(5) Zie bij voorbeeld 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, waarvan artikel 2 handelt over "de toegang tot het officiers-niveau".

2. Het is niet nodig in het lid van de aanhef gewijd aan het gewijzigde besluit de wijzigingen te vermelden die het eventueel eerder heeft ondergaan, aangezien die wijzigingen in voorkomend geval moeten worden vermeld in de inleidende zin van de wijzigingsbepalingen ⁶.

Het volstaat dus in het derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, te schrijven :

"Gelet op 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;"

3. In het achtste lid van de aanhef, dat het zevende lid wordt, dient naar het voorliggende advies te worden verwezen als volgt :

"Gelet op advies 48.634/2/V van de Raad van State, gegeven op 26 augustus 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Vormopmerking

In het vijfde en het zesde lid van de aanhef in de Nederlandse versie, die het vierde en het vijfde lid worden, schrijve men telkens : "Gelet op de akkoordbevinding van ..., d.d. ...;"

⁽⁶⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, www.raadvst-consetat.be, nr. 30, formule F3-3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. W. VOGEL, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN