CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.156/4
du 10 février 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant les annexes 2 et 3 de l'arrêté royal du 6 mai 1971 fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.156/4
van 10 februari 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de bijlagen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 6 mei 1971 tot vaststelling van de modellen van gemeentelijke reglementen betreffende de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten'

Le 24 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les annexes 2 et 3 de l'arrêté royal du 6 mai 1971 fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 février 2014.

*

Op 24 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de bijlagen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 6 mei 1971 tot vaststelling van de modellen van gemeentelijke reglementen betreffende de organisatie van de gemeentelijke brandweerdiensten'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 februari 2014.

*

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 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 suivantes.

1. Dans l'avis 55.165/2 donné le 6 février 2014 sur un projet d'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours', la section de législation a formulé notamment les observations suivantes :

> « Livre 13 – L'organisation du temps de service des membres du personnel volontaire
>
> Articles 172 à 178
>
> 1. Les articles 172 à 178 du projet règlent l'organisation du temps de service des membres du personnel volontaire.
>
> Ils semblent constituer le pendant de certaines des dispositions de l'avant-projet de loi 'fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours', à propos duquel le Conseil d'État a émis, le 8 janvier 2014, l'avis 54.614/2.
>
> Ce faisant, le projet à l'examen se place dans la même logique que cet avant-projet de loi, à savoir transposer la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 'concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail'.
>
> Il conviendrait donc que le premier article du titre Ier du livre 13 précise que ce dernier transpose la directive 2003/88/CE.
>
> 2. Les dispositions en projet ne concernent cependant que le règlement du temps de travail et de repos. Elles ne portent pas, comme l'avant-projet de loi précité, sur les conditions dans lesquelles le travail de nuit peut être presté. Sur ce point, le projet à l'examen serait donc incomplet dès lors que les membres du personnel volontaire sont aussi susceptibles de prester leur travail la nuit, ainsi que le confirme l'article 177 du projet, aux termes duquel '[l]e temps de service peut être accompli [...] à chaque heure de la journée'.
>
> Le projet sera complété sur ce point.
>
> 3. Il conviendrait que le rapport au Roi explicite comment, en prévoyant des dérogations à la limite maximale de la durée journalière du temps de travail (article 174, § 2, alinéa 1er, du projet) et des dispositifs particuliers de repos – éventuellement – compensatoire (articles 174, § 2, alinéa 2, et § 3, et 178 du projet), les exigences de la directive 2003/88/CE sont rencontrées. Le rapport au Roi comportera à cet effet des exemples concrets qui en fourniront une illustration.
>
> Par ailleurs, dans la mesure où l'activité des membres du personnel volontaire des zones de secours est, par nature, d'exercer leur activité dans les hypothèses énumérées à l'article 174, § 2, du projet [1], le rapport au Roi gagnerait à préciser, également en recourant à des exemples, quelles sont les hypothèses visées dès lors que celles-ci sont

[1] *Note de bas de page 16 de l'avis cité* : À savoir, intervenir de manière urgente en vue de faire face à un accident survenu ou imminent ou commandées par une nécessité imprévue.

déterminantes du dépassement d'une durée déjà fort longue de la prestation de travail, à savoir un dépassement de la durée de 24 heures pour une prestation.

Ces précisions sont d'autant plus importantes qu'il se déduit de l'article 22, 1°, du projet que, s'il y a incompatibilité entre les fonctions de membre du personnel professionnel et les fonctions du membre du personnel volontaire au sein de la même zone, en revanche une telle possibilité n'est pas exclue lorsque le membre du personnel exerce ces fonctions respectives dans deux zones différentes.

Il convient à cet égard de ne pas perdre de vue que les exceptions et dérogations permises par la directive 2003/88/CE précitée sont, à peine de vider cet instrument de sa raison d'être qui est d'améliorer la sécurité et la santé des travailleurs [2], d'interprétation restrictive.

4. Les articles 172 à 178 seront revus à la lumière de ces observations ».

Le texte en projet appelle *mutatis mutandis* les mêmes observations.

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 13, § 1er, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile', remplacé par la loi du 16 juillet 1993. Il convient dès lors de compléter l'alinéa 1er du préambule.

3. Dans la section 1/1, il faut remplacer les mots « Article 1er » par les mots « Art. 24/1 » dans le texte français. À l'article 24/2 en projet, il convient de remplacer les mots « articles 3, 5 et 7 » par les mots « articles 24/3, 24/5 et 24/7 ».

4. La section de législation constate que le projet d'arrêté ne constitue qu'une transposition partielle de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 'concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail'. Il ne s'applique en effet qu'aux « membres volontaires » des services publics d'incendie et ne contient aucune disposition relative aux « membres volontaires » des unités opérationnelles de la protection civile.

*

[2] *Note de bas de page 17 de l'avis cité* : Considérants 1 et 3 et article 6 de la directive 2003/88/CE précitée.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

1. In advies 55.165/2, dat op 6 februari 2014 is gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones', heeft de afdeling Wetgeving inzonderheid de volgende opmerkingen geformuleerd:

"Boek 13 – Organisatie van de diensttijd van de vrijwillige personeelsleden

Artikelen 172 tot 178

1. De artikelen 172 tot 178 van het ontwerp regelen de organisatie van de diensttijd van de vrijwillige personeelsleden.

Ze lijken de tegenhanger te vormen van verscheidene bepalingen van het voorontwerp van wet 'tot vaststelling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones', waarover de Raad van State op 8 januari 2014 advies 54.614/2 heeft gegeven.

Daardoor past het voorliggende ontwerp in dezelfde logica als dat voorontwerp van wet, namelijk de omzetting van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 'betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd'.

In artikel 1 van titel 1 van boek 13 zou dus dienen te worden gepreciseerd dat dat boek strekt tot de omzetting van richtlijn 2003/88/EG.

2. De ontworpen bepalingen betreffen evenwel enkel de regeling van de werk- en de rusttijd. Ze hebben niet zoals het voornoemde voorontwerp van wet betrekking op de voorwaarden waaronder nachtwerk mag worden verricht. Op dat punt zou het voorliggende ontwerp dus onvolledig zijn, aangezien de vrijwillige personeelsleden hun werk ook 's nachts kunnen uitvoeren, wat wordt bevestigd in artikel 177 van het ontwerp, luidens hetwelk: '[d]e diensttijd [alle uren van de dag] kan worden vervuld'.

Het ontwerp dient op dat punt te worden aangevuld.

3. In het verslag aan de Koning zou moeten worden aangegeven hoe aan de vereisten van richtlijn 2003/88/EG wordt tegemoetgekomen die één dag bedraagt door te voorzien in afwijkingen van de maximumduur van de werkperiode (artikel 174, § 2, eerste lid, van het ontwerp) en in bijzondere regelingen met betrekking tot de rust of – eventueel – inhaalrust (artikelen 174, § 2, derde lid, en § 3, en artikel 178 van het ontwerp). In het verslag aan de Koning dienen daartoe concrete voorbeelden te worden gegeven ter illustratie.

Bovendien zou, aangezien de vrijwillige personeelsleden van de hulpverleningszones hun activiteit uiteraard uitoefenen in de gevallen opgesomd in

artikel 174, § 2, van het ontwerp[1], in het verslag aan de Koning dienen te worden verduidelijkt, eveneens aan de hand van voorbeelden, welke gevallen bedoeld worden, aangezien die bepalend zijn voor de overschrijding van de reeds lange werkperiode van 24 uur.

Die verduidelijkingen zijn des te belangrijker daar uit artikel 22, 1°, van het ontwerp volgt dat, hoewel er onverenigbaarheid is tussen de functie van beroepspersoneelslid en de functie van vrijwillig personeelslid van dezelfde zone, die combinatie wel mogelijk is wanneer het personeelslid zijn respectieve functies uitoefent in twee verschillende zones.

Er mag wat dat betreft niet over het hoofd worden gezien dat de uitzonderingen en afwijkingen die de voornoemde richtlijn 2003/88/EG toelaat, restrictief moeten worden uitgelegd, omdat dat instrument anders wordt ontdaan van zijn bestaansgrond, te weten de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.[2]

4. De artikelen 172 tot 178 dienen in het licht van de voorgaande opmerkingen te worden herzien."

De ontworpen tekst geeft *mutatis mutandis* aanleiding tot dezelfde opmerkingen.

2. Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 13, § 1, van de wet van 31 december 1963 'betreffende de civiele bescherming', vervangen bij de wet van 16 juli 1993.

Het eerste lid van de aanhef moet dan ook worden aangevuld.

3. In sectie 1/1 moeten, in de Franse tekst, de woorden "Article 1er" worden vervangen door de woorden "Art. 24/1". In het ontworpen artikel 24/2 moeten de woorden "artikels 3, 5 en 7" worden vervangen door de woorden "artikelen 24/3, 24/5 en 24/7".

4. De afdeling Wetgeving stelt vast dat het ontwerpbesluit slechts een gedeeltelijke omzetting oplevert van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 'betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd'. Het is namelijk alleen van toepassing op de "leden-vrijwilligers" van de openbare brandweerdiensten en bevat geen enkele bepaling met betrekking tot de "leden-vrijwilligers" van de operationele eenheden van de civiele bescherming.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[1] *Voetnoot 16 van het geciteerde advies*: Namelijk het uitvoeren van dringende interventies om het hoofd te bieden aan een voorgekomen of dreigend ongeval of aan een onvoorziene noodzakelijkheid.

[2] *Voetnoot 17 van het geciteerde advies*: Overwegingen 1 en 3 en artikel 6 van de voornoemde richtlijn 2003/88/EG.