



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.762/2
du 15 avril 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
statut pécuniaire du personnel
ambulancier non-pompier des
zones de secours'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.762/2
van 15 april 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende geldelijk
statuut van het
ambulancepersoneel van de
hulpverleningszones dat geen
brandweerman is'

Le 17 mars 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 'portant statut pécuniaire du personnel ambulancier non-pompier des zones de secours'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 avril 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Claudine MERTES, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2014.

*

Op 17 maart 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 'houdende geldelijk statuut van het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 15 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Claudine MERTES, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 6, § 4, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration du présent projet¹.

Ainsi, pour ce qui concerne l'association du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il est renvoyé à l'observation formulée dans l'avis 55.166/2 donné le 6 février 2014 sur un projet d'arrêté royal 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours'.

Cet avis a exposé ce qui suit :

« 1. À la question de savoir si le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a rendu un avis sur le projet portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours, la fonctionnaire déléguée a indiqué que,

'Dans la mesure où la Région de Bruxelles-Capitale n'entre pas dans le champ d'application du statut pécuniaire, celle-ci n'a pas rendu d'avis à ce sujet'.

L'article 17 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' dispose en son paragraphe 1^{er} que :

'La présente loi est d'application à 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' à l'exception des dispositions suivantes :

[...]

7^o article 106², sauf en ce qui concerne les principes généraux du statut administratif applicable au personnel opérationnel visé à cet article'.

Il est vrai que, sur la base de cette disposition, l'avis du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne semble pas requis.

Toutefois, l'association des régions résulte de l'article 6, § 4, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', selon lequel :

¹ Cet article fait en effet référence à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile' qui dispose que le Roi « arrête les dispositions générales dans les limites desquelles sont fixés le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitement, les indemnités, les allocations et notamment les allocations de foyer et de résidence, le pécule de vacances et le pécule de vacances familial ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres des services publics d'incendie ».

Or, il ressort, notamment, de l'arrêté royal du 7 avril 2003 'répartissant les missions en matière de protection civile entre les services publics d'incendie et les services de la protection civile' que l'aide médicale urgente est une compétence des services d'incendie.

² Note de bas de page 1 de l'avis cité : Cet article dispose que

« Le Roi arrête, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones, en ce compris la formation ».

‘§ 4. Les Gouvernements seront associés :

[...]

6° à l'élaboration de dispositions fédérales générales prévues à l'article 9, § 1^{er}, deuxième alinéa, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile [...]’³.

Certes, en vertu de l'article 201 de la loi précitée du 15 mai 2007, la loi du 31 décembre 1963 précitée sera abrogée dix jours après la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal par lequel le Roi constate que les conditions visées à l'article 220 sont remplies pour toutes les zones de secours.

Sur la question de savoir si une telle abrogation a pour conséquence de supprimer l'obligation d'association résultant de la loi spéciale, la section de législation a déjà indiqué dans l'avis 41.963/2 donné le 17 janvier 2007 sur l'avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 ‘relative à la sécurité civile’ que :

‘[...] 3.3. Les articles 94, alinéa 1^{er}, et 98 de l'avant-projet de loi habilient 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, § 1^{er}, 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 précisé⁴ :

‘[...] 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.

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

³ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Ce paragraphe dispose :

« § 1^{er}. Le Roi détermine les règles d'organisation générale des services publics d'incendie.

Il arrête les dispositions générales dans les limites desquelles sont fixés le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitement, les indemnités, les allocations et notamment les allocations de foyer et de résidence, le pécule de vacances et le pécule de vacances familial ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres des services publics d'incendie ».

⁴ Note de bas de page 3 de l'avis cité : 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, 1997-1998, n° 1676/5, p. 17).

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'.

Sur cette base, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit encore être associé à l'adoption de l'avant-projet ».

En l'espèce, si le préambule de l'arrêté en projet fait bien référence à l'association des régions, la demande d'avis ne contient pas de documents permettant d'attester que cette formalité a été accomplie.

Interrogée sur ce point, la déléguée de la ministre a indiqué que la procédure d'association est en cours.

2. En outre, au moment de rédiger le présent avis, les négociations syndicales sont toujours en cours. Selon la déléguée de la ministre, elles seront probablement terminées après la réunion du Comité pour les services publics provinciaux et locaux du 10 avril 2014.

3. Il ressort des documents annexés à la demande d'avis que le Conseil des ministres a délibéré le 14 mars 2014, soit avant que les formalités précitées n'aient été accomplies.

4. Les observations qui suivent sont donc formulées sous la double réserve que les formalités précitées aient été effectivement accomplies et que, si les textes soumis au Conseil d'État subissent encore des modifications à la suite des formalités précitées, dont le Conseil des ministres n'a pas encore dégagé de conclusions, les dispositions modifiées sur des points autres que purement formels soient soumises au Conseil d'État pour un nouvel examen.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Plusieurs dispositions emportent la délégation d'un pouvoir réglementaire aux conseils de zone.

À cet égard, l'attention de l'auteur du projet est attirée, de manière générale, sur le fait que l'attribution d'un pouvoir réglementaire aux conseils ne paraît pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, sont absentes. Pareille délégation ne se justifie que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elle a une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

Face à de telles délégations, la question doit donc à chaque fois se poser de savoir si la délégation visée répond à toutes ces conditions.

En outre, le recours à de telles délégations apparaît en contradiction avec l'objectif d'harmonisation poursuivi par l'adoption d'un statut pécuniaire unique, élaboré par le Roi, pour les membres du personnel ambulancier non-pompier des zones de secours.

Cette observation vaut pour les articles 3, 35 et 36 du projet.

2. En application de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation connaît seulement des projets d'arrêtés qui ont un caractère réglementaire.

Les dispositions d'un arrêté qui fixent des échelles de traitement sont dépourvues d'un tel caractère. Il en va de même en ce qui concerne les dispositions qui fixent des allocations ou des indemnités.

En conséquence, les aspects du projet qui se limitent à un tel objet ne seront pas examinés.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 6°, la définition du membre du personnel ambulancier devrait, par souci de cohérence, être identique à celle figurant à l'article 1^{er}, 6°, du projet d'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel ambulancier non-pompier des zones de secours' faisant l'objet de l'avis 55.761/2 donné ce jour, à savoir « tout membre du personnel opérationnel de la zone, non-pompier, volontaire ou professionnel, affecté au service d'aide médicale urgente, conformément à l'article 103 de la loi du 15 mai 2007 ».

2. À l'instar de la disposition figurant à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 8°, du projet d'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel ambulancier non-pompiers des zones de secours', il y a lieu de compléter l'article 1^{er} par une définition de la notion de « jours ouvrables ».

Article 5

Puisque les articles 37 et 38 du statut en projet s'appliquent au membre du personnel qui a fait usage de la faculté visée à l'article 207 de la loi précitée du 15 mai 2007, l'article 5 en projet doit préciser : « À l'exception des articles 37 et 38, le présent statut, [...] ».

Article 6⁵

Il est permis de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les membres du personnel volontaire, qui sont en réalité des statutaires temporaires, ne pourraient pas bénéficier également de ces allocations et pécule au prorata de leurs prestations et ce, d'autant plus que l'arrêté royal du 2 décembre 2003 'relatif au pécule de vacances pour les membres des services publics d'incendie' et l'arrêté royal du 22 décembre 2003 'relatif à l'allocation de fin d'année pour les membres des services publics d'incendie', abrogés par l'arrêté royal 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours' ne semblent pas exclure les membres du personnel volontaire de leur champ d'application.

Article 9

Il conviendrait de remplacer, dans cet article, les termes « promotion hiérarchique » par la notion, plus usuelle, de « promotion par avancement de grade » qui est d'ailleurs utilisée dans l'intitulé du titre 3.

Article 11

Au 3°, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'arrêté royal du 13 février 1998 'relatif aux centres de formation et de perfectionnement des secouristes-ambulanciers', auquel se réfère le livre 4 du projet d'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel ambulancier non-pompier des zones de secours' utilise la notion de « formation permanente » et non de « formation de recyclage ».

En outre, il conviendrait sans doute également de faire référence, dans l'article en projet, à l'arrêté royal précité du 13 février 1998.

La même observation vaut pour l'article 12, 3°, du projet.

Article 14

La notion de président, dont il est question au paragraphe 1^{er}, n'est pas déterminée par le présent statut en projet.

Même si l'on suppose qu'il s'agit de « la personne, qui préside le collège et le conseil, visée aux articles 37 et 57, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 »⁶, il conviendrait, cependant, d'insérer cette précision, soit dans le présent article en projet, soit dans les définitions de l'article 1^{er} en projet.

⁵ Une observation similaire à celle formulée ci-après a été émise par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 55.166/2 donné le 6 février 2014 sur un projet d'arrêté royal 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours', à propos de l'article 9 du projet y examiné.

⁶ Définition donnée par l'article 1^{er}, 7°, du projet d'arrêté royal 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours'.

Article 16bis

S'agissant d'un nouvel arrêté, il ne convient pas de faire usage d'une numérotation *bis*.

Article 18

Dans la version française, le paragraphe 4 utilise la notion de « salaire horaire » tandis que les paragraphes 5 et 6 se réfèrent à la notion de « montant horaire ».

Il conviendrait d'opter pour une dénomination uniforme.

Article 19

Il est permis de se demander si, dans l'objectif d'avoir une rédaction uniforme, cet article ne devrait pas être rédigé de la même manière que l'article 22 du projet et, dès lors, disposer que

« L'allocation pour prestations irrégulières est payée selon les modalités applicables au traitement ».

Article 28⁷

L'article 28, qui prévoit que la durée des prestations permettant de calculer l'ancienneté pécuniaire est établie en tenant compte, notamment, des services de garde en caserne, paraît en contradiction avec l'article 24, alinéa 1^{er}, du projet, selon lequel l'ancienneté pécuniaire est calculée à raison d'une année d'ancienneté pour cent quatre-vingts heures de prestation en dehors des services de gardes en caserne.

Article 31

Il est permis de se demander si, dans l'objectif d'avoir une rédaction uniforme, cet article ne devrait pas être rédigé de la même manière que l'article 34 du projet et, dès lors, disposer que

« L'allocation pour prestations irrégulières est payée selon les modalités applicables à l'indemnité de prestation ».

⁷ Une observation similaire à celle formulée ci-après a été émise par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 55.166/2 donné le 6 février 2014 sur un projet d'arrêté royal 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours', à propos de l'article 37 du projet y examiné.

Article 36

La section de législation du Conseil d'État suppose que l'auteur du projet souhaite faire référence au livre 5 de d'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel ambulancier non-pompier des zones de secours', qui fait l'objet de l'avis 55.761/2 donné ce jour et non au livre 19 du projet d'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours'.

La déléguée de la ministre ayant confirmé que telle est effectivement l'intention de l'auteur de l'acte, la disposition en projet sera adaptée en ce sens.

Article 39

Il est permis de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la disposition à l'examen ne contient pas une disposition similaire à l'article 44, § 1^{er}, alinéa 2, du projet d'arrêté royal 'portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours', selon lequel,

« Pour l'application de la présente disposition, il n'est tenu compte ni d'un éventuel supplément de traitement ni d'une éventuelle majoration de l'échelle de traitement pour prestations nocturnes, de samedi et de dimanche ».

Interrogée sur ce point, la déléguée de la ministre a indiqué qu'il est « effectivement préférable de prévoir une disposition similaire ».

Article 40

De l'accord de la déléguée de la ministre, il y a lieu de mieux préciser quel est le personnel infirmier concerné par cette disposition.

Article 42

1. Au paragraphe 2, la référence à l'article 9 doit être remplacée par la référence à l'article 6.

En outre, ce paragraphe semble concerner les membres du personnel qui ne feront pas usage de la faculté visée à l'article 207 de la loi précitée du 15 mai 2007.

Il serait donc préférable d'insérer ce paragraphe dans l'article 38, par exemple, de la manière suivante :

« Art. 38. Le membre du personnel ambulancier qui fait usage de la faculté visée à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 continue à bénéficier, à titre personnel, des dispositions réglementaires qui lui étaient applicables en matière pécuniaire et en matière d'avantages sociaux, aussi longtemps que perdure cette situation.

Le membre du personnel ambulancier qui ne fait pas usage de la faculté visée à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 et qui, avant l'entrée en vigueur du présent statut, bénéficiait d'une assurance hospitalisation, de chèques-repas, d'une indemnité pour utilisation de la bicyclette ou d'un mode de calcul de la prime de fin d'année plus favorable que celui fixé à l'article 6, continue à bénéficier, à titre personnel, de ces avantages ».

2. Au paragraphe 3, les mots « prime d'opérationnalité » doivent être omis puisqu'il ressort de l'arrêté en projet que le personnel ambulancier professionnel ne se voit pas attribuer cette prime. En outre, il convient d'utiliser les termes « allocation pour prestations irrégulières » et non « prime de prestations irrégulières » afin de respecter la terminologie du livre 2, titre 6, du statut en projet.

Par ailleurs, ce paragraphe pourrait être inséré dans l'article 38 de la manière suivante :

« § 3. Afin de maintenir ses droits à une pension majorée, le membre du personnel professionnel ambulancier qui ne fait pas usage de la faculté visée à l'article 207 de la loi du 15 mai 2007 et qui, avant l'entrée en vigueur du présent statut, bénéficiait d'une majoration de son échelle de traitement pour prestations nocturnes et dominicales peut, à sa demande, continuer à bénéficier des dispositions qui étaient applicables en la matière. Dans ce cas, il ne bénéficie pas de l'allocation pour prestations irrégulières visée à l'article 17 ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Krachtens artikel 6, § 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ moeten de gewestregeringen bij het uitwerken van het voorliggende ontwerp worden betrokken.¹

Zo wordt, wat het erbij betrekken van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreft, verwezen naar de opmerking geformuleerd in advies 55.166/2, op 6 februari 2014 gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’.

In dat advies is het volgende uiteengezet:

“1. Op de vraag of de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een advies heeft uitgebracht over het ontwerp houdende bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de hulpverleningszones, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

‘Dans la mesure où la Région de Bruxelles-Capitale n’entre pas dans le champ d’application du statut pécuniaire, celle-ci n’a pas rendu d’avis à ce sujet’.

Paragraaf 1 van artikel 17 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ luidt als volgt:

‘Deze wet is van toepassing op het orgaan, dat werd ingericht door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met toepassing van artikel 5 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, met uitzondering van de volgende bepalingen:

(...)

7° artikel 106,² behalve voor wat betreft de algemene principes van het administratief statuut dat van toepassing is op het operationeel personeel bedoeld in dit artikel’.

¹ Dat artikel verwijst immers naar artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ luidens welke bepaling de Koning “de algemene bepalingen vast[stelt] binnen de perken waarvan de personeelsformatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de vergoedingen, de toelagen en met name de haard- en standplaatstoelage, het vakantiegeld en het gezinsvakantiegeld worden vastgesteld, alsook de voorwaarden van werving, benoeming en bevordering voor het personeel van de openbare brandweerdiensten”.

Inzonderheid uit het koninklijk besluit van 7 april 2003 ‘tot verdeling van de opdrachten inzake civiele bescherming tussen de openbare brandweerdiensten en de diensten van de civiele bescherming’ blijkt echter dat de dringende medische hulp een bevoegdheid van de brandweerdiensten is.

Het advies van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering lijkt op basis van die bepaling weliswaar niet vereist te zijn.

Uit artikel 6, § 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ vloeit evenwel voort dat de gewesten bij de uitwerking van het ontwerp moeten worden betrokken. Die bepaling luidt als volgt:

‘§ 4. De Regeringen worden betrokken bij:

(...)

6° 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 (...)’.³

Krachtens artikel 201 van de voornoemde wet van 15 mei 2007, wordt de voornoemde wet van 31 december 1963 weliswaar opgeheven tien dagen na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het koninklijk besluit waarin de Koning vaststelt dat voor alle hulpverleningszones voldaan is aan de voorwaarden zoals bedoeld in artikel 220.

Betreffende de vraag of een dergelijke opheffing als gevolg heeft dat de verplichting om de gewestregeringen erbij te betrekken, die uit de bijzondere wet voortvloeit, vervalt, heeft de afdeling Wetgeving reeds het volgende gesteld in advies 41.963/2, op 17 januari 2007 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’:

‘(...) 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

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Dat artikel luidt als volgt:

“De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het administratief en geldelijk statuut van het operationeel personeel van de zones, hierbij inbegrepen de opleiding”.

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Die paragraaf luidt als volgt:

“§ 1. De Koning stelt de algemene regels van de organisatie van de openbare brandweerdiensten vast.

Hij stelt de algemene bepalingen vast binnen de perken waarvan de personeelsformatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de vergoedingen, de toelagen en met name de haard- en standplaatstoelage, het vakantiegeld en het gezinsvakantiegeld worden vastgesteld, alsook de voorwaarden van werving, benoeming en bevordering voor het personeel van de openbare brandweerdiensten”.

bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de afdeling Wetgeving op het volgende gewezen⁴:

‘(...) 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 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’.

Op grond hiervan moet de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nog bij de aanneming van het voorontwerp worden betrokken”.

Alhoewel de aanhef van het ontworpen besluit *in casu* inderdaad verwijst naar het erbij betrekken van de gewesten, bevat de adviesaanvraag geen documenten waarmee kan worden aangetoond dat dit vormvereiste is vervuld.

Op een vraag hierover heeft de gemachtigde van de minister aangegeven dat de procedure van het erbij betrekken van de gewestregeringen nog aan de gang is.

2. Bovendien zijn de onderhandelingen met de vakbonden nog aan de gang op het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven. Volgens de gemachtigde van de minister zullen ze waarschijnlijk afgerond zijn na de vergadering van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten van 10 april 2014.

3. Uit de documenten die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt dat de Ministerraad op 14 maart 2014 heeft overlegd, dat wil zeggen voordat de voornoemde vormvereisten waren vervuld.

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: 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 1997-98, nr. 1676/5, blz. 17).

4. De hierna volgende opmerkingen worden dus gemaakt onder het dubbele voorbehoud dat de voornoemde vormvereisten daadwerkelijk vervuld moeten zijn en dat, mochten de aan de Raad van State voorgelegde teksten ten gevolge van de voornoemde vormvereisten, waaruit de Ministerraad nog geen conclusies heeft getrokken, nog wijzigingen ondergaan, de bepalingen die op andere dan louter formele punten worden gewijzigd voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Meerdere bepalingen brengen de delegatie van verordenende bevoegdheid aan de zoneraden mee.

In dat verband wordt de steller van het ontwerp in het algemeen gewezen op het feit dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan de raden niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State. Een dergelijke delegatie kan enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate dat ze een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte heeft, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering moeten toepassen of er toezicht moeten op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Ten aanzien van dergelijke delegaties moet dus telkens de vraag gesteld worden of de beoogde delegatie aan al die voorwaarden voldoet.

Het werken met dergelijke delegaties blijkt bovendien in tegenstelling te staan tot de doelstelling van harmonisering die wordt nagestreefd door de vaststelling van een door de Koning uitgewerkte enige bezoldigingsregeling voor het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is.

Deze opmerking geldt voor de artikelen 3, 35 en 36 van het ontwerp.

2. Met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, neemt de afdeling Wetgeving alleen kennis van ontwerpbesluiten van reglementaire aard.

Bepalingen van een besluit die weddeschalen vaststellen, zijn niet van reglementaire aard. Hetzelfde geldt voor bepalingen die toelagen of vergoedingen vaststellen.

De onderdelen van het ontwerp die alleen daarop betrekking hebben, zullen dan ook niet onderzocht worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Met het oog op de samenhang moet de definitie van het lid van het ambulancepersoneel in de bepaling onder 6° identiek zijn aan de definitie in artikel 1, 6°, van het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het administratief statuut van het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is’, waarover heden advies 55.761/2 is gegeven, te weten: “ieder vrijwillig of beroepslid van het operationeel personeel van de zone, dat geen brandweerman is, dat is toegewezen aan de dienst dringende geneeskundige hulpverlening, in overeenstemming met artikel 103 van de wet van 15 mei 2007”.

2. Naar het voorbeeld van de bepaling in artikel 1, § 1, 8°, van het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het administratief statuut van het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is’ moet artikel 1 worden aangevuld met een definitie van het begrip “werkdag”.

Artikel 5

Aangezien de artikelen 37 en 38 van het ontworpen statuut gelden voor het personeelslid dat gebruikgemaakt heeft van de mogelijkheid vermeld in artikel 207 van de voornoemde wet van 15 mei 2007, moet in het ontworpen artikel 5 het volgende gepreciseerd worden: “Met uitzondering van de artikelen 37 en 38, is dit statuut van toepassing [...]”.

Artikel 6⁵

Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de redenen waarom de vrijwillige personeelsleden, die in werkelijkheid tijdelijke statutaire personeelsleden zijn, die toelagen en dat vakantiegeld ook niet naar rato van hun prestaties zouden kunnen krijgen. Dat geldt des te meer daar het koninklijk besluit van 2 december 2003 ‘betreffende het vakantiegeld voor de leden van de openbare brandweerdiensten’ en het koninklijk besluit van 22 december 2003 ‘betreffende de eindejaarstoelage voor de leden van de openbare brandweerdiensten’ die bij het koninklijk besluit ‘houdende bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’ worden opgeheven, de vrijwillige personeelsleden blijkbaar niet buiten hun werkingssfeer houden.

⁵ Een soortgelijke opmerking als die welke hier wordt geformuleerd, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State geformuleerd in advies 55.166/2 van 6 februari 2014 over artikel 9 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’.

Artikel 9

In dit artikel moeten de woorden “hiërarchische bevordering” worden vervangen door het meer gebruikelijke begrip “bevordering door verhoging in graad”, dat overigens in het opschrift van titel 3 wordt gebezigd.

Artikel 11

Inzake de bepaling onder 3° wordt de steller van het ontwerp erop gewezen dat het koninklijk besluit van 13 februari 1998 ‘betreffende de opleidings- en vervolmakingscentra voor hulpverleners-ambulanciers’, waarnaar boek 4 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het administratief statuut van het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is’ verwijst, het begrip “permanente vorming” bezigt, en niet het begrip “bijscholing”.

Bovendien moet in het ontworpen artikel wellicht worden verwezen naar het voornoemde koninklijk besluit van 13 februari 1998.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 12, 3°, van het ontwerp.

Artikel 14

Het begrip “voorzitter” waarvan in paragraaf 1 sprake is, wordt in het ontworpen statuut niet bepaald.

Hoewel aangenomen wordt dat het gaat om “de persoon die het college en de raad voorzit bedoeld in de artikelen 37 en 57, derde lid, van de wet van 15 mei 2007”,⁶ zou die precisering echter ofwel in het ontworpen artikel, ofwel in de definities van het ontworpen artikel 1 moeten worden ingevoegd.

Artikel 16bis

Aangezien het om een nieuw besluit gaat, behoort in de nummering geen *bis* te worden gebruikt.

Artikel 18

In de Franse tekst van paragraaf 4 wordt het begrip “salaire horaire” gebezigd, terwijl de paragrafen 5 en 6 het begrip “montant horaire” gebruiken.

Er moet voor een eenvormige benaming worden geopteerd.

⁶ Definitie gegeven in artikel 1, 7°, van het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’.

Artikel 19

Men kan zich afvragen of dit artikel met het oog op een uniforme redactie niet naar het voorbeeld van artikel 22 van het ontwerp moet worden gesteld, en derhalve het volgende moet bepalen:

“De toelage voor onregelmatige prestaties wordt betaald volgens de nadere regels die voor de wedde gelden.”

Artikel 28⁷

Artikel 28, waarin bepaald wordt dat de duur van de prestaties, op grond waarvan de geldelijke anciënniteit kan worden berekend, vastgesteld wordt door onder meer rekening te houden met de wachtdiensten in de kazerne, lijkt in tegenstelling te zijn met artikel 24, eerste lid, van het ontwerp, volgens hetwelk de geldelijke anciënniteit wordt berekend ten belope van een jaar anciënniteit voor honderdtachtig prestatie-uren, buiten de wachtdiensten in de kazerne.

Artikel 31

Men kan zich afvragen of dit artikel met het oog op een uniforme redactie niet naar het voorbeeld van artikel 34 van het ontwerp moet worden gesteld, en derhalve het volgende moet bepalen:

“De toelage voor onregelmatige prestaties wordt betaald volgens de nadere regels die voor de prestatievergoeding gelden.”

Artikel 36

De afdeling Wetgeving van de Raad van State gaat van het feit uit dat de steller van het ontwerp wil verwijzen naar boek 5 van het koninklijk besluit ‘betreffende het administratief statuut van het ambulancepersoneel van de hulpverleningszones dat geen brandweerman is’, waarover heden advies 55.761/2 is gegeven, en niet naar boek 19 van het koninklijk besluit ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszone’.

Aangezien de gemachtigde van de minister heeft beaamd dat zulks inderdaad de bedoeling van de steller van de handeling is, moet de ontworpen bepaling in die zin worden aangepast.

⁷ Een soortgelijke opmerking als die welke hier wordt geformuleerd, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State gemaakt in advies 55.166/2 van 6 februari 2014 over artikel 37 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’.

Artikel 39

Men kan zich afvragen waarom het voorliggende artikel geen bepaling bevat die vergelijkbaar is met artikel 44, § 1, tweede lid, van het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende geldelijk statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’, dat luidt als volgt:

“Voor de toepassing van deze bepaling, wordt geen rekening gehouden met een eventueel weddesupplement of een eventuele vermeerdering van de wedde voor nacht-, zaterdag- en zondagprestaties.”

Op een vraag hieromtrent heeft de gemachtigde van de minister geantwoord: “ [il est] effectivement préférable de prévoir une disposition similaire”.

Artikel 40

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat beter moet worden aangegeven op welk verpleegkundig personeel deze bepaling betrekking heeft.

Artikel 42

1. In paragraaf 2 moet de verwijzing naar artikel 9 worden vervangen door een verwijzing naar artikel 6.

Die paragraaf lijkt bovendien betrekking te hebben op de personeelsleden die geen gebruik maken van de mogelijkheid vermeld in artikel 207 van de voornoemde wet van 15 mei 2007.

Het verdient dus aanbeveling die paragraaf in artikel 38 in te voegen, bijvoorbeeld als volgt:

“Art. 38. Voor het lid van het ambulancepersoneel dat gebruikmaakt van de mogelijkheid vermeld in artikel 207 van de wet van 15 mei 2007, blijven op persoonlijke titel de reglementaire bepalingen gelden die op hem van toepassing waren wat de geldelijke bepalingen en de sociale voordelen betreft, zo lang deze situatie aanhoudt.

Het lid van het ambulancepersoneel dat geen gebruik maakt van de mogelijkheid vermeld in artikel 207 van de wet van 15 mei 2007 en dat voor de inwerkingtreding van dit besluit het voordeel genoot van een hospitalisatieverzekering, maaltijdcheques, een fietsvergoeding of een berekeningswijze van de eindejaarspremie die gunstiger is dan die vastgesteld in artikel 6, blijft deze voordelen op persoonlijke titel genieten.”

2. In paragraaf 3 moeten de woorden “premie voor operationaliteit” worden weggelaten, aangezien uit het ontworpen besluit voortvloeit dat het beroepsambulancepersoneel deze premie niet krijgt. Bovendien moeten de woorden “toelage voor onregelmatige prestaties” worden gebruikt in plaats van “premie voor onregelmatige prestaties”, teneinde in overeenstemming te zijn met de terminologie van boek 2, titel 6, van het ontworpen statuut.

Voorts zou deze paragraaf in artikel 38 kunnen worden ingevoegd als volgt:

“§ 3. Om zijn rechten op een verhoogd pensioen te behouden, kan het lid van het beroepsambulancpersoneel dat geen gebruik maakt van de mogelijkheid vermeld in artikel 207 van de wet van 15 mei 2007 en dat voor de inwerkingtreding van dit statuut een verhoging van zijn weddenschaal voor nachtprestaties en prestaties op zon- en feestdagen genoot, op zijn verzoek blijven vallen onder de gelding van de bepalingen die ter zake van toepassing waren. In dat geval heeft hij geen recht op de toelage voor onregelmatige prestaties, bedoeld in artikel 17”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT