



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.125/2
du 11 mars 2015

advies 57.125/2
van 11 maart 2015

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant l'ordonnance du
19 juillet 1990 portant création
d'un Service d'Incendie et
d'Aide médicale urgente de la
Région de Bruxelles-Capitale'

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de ordonnantie van
19 juli 1990 houdende
oprichting van de Brusselse
Hoofdstedelijke Dienst voor
Brandweer en Dringende
Medische Hulp'

Le 12 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création d'un Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 mars 2015. 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 Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mars 2015.

*

Op 12 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bevoegd voor Brandbestrijding en Dringende medische Hulp verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET et Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, 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 VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 maart 2015.

*

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

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance est dépourvu d'exposé des motifs et de commentaire des articles. Cette lacune sera comblée.

2. Conformément à l'article 10, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', l'avant-projet doit être soumis à l'accord budgétaire préalable du Ministre du Budget.

3. Il convient d'omettre les alinéas 1^{er} à 8 du préambule ¹.

4. Dans l'article 1^{er}, il faut remplacer les mots « aux articles 39 et 166 de la Constitution » par les mots « à l'article 39 de la Constitution » ².

5. Selon l'article 5 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente à la Région de Bruxelles-Capitale',

« Sans préjudice des contraintes prévues par l'article 13 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, l'Exécutif définit les règles de fonctionnement du Service d'incendie ».

L'article 201 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' abroge la loi du 31 décembre 1963 précitée.

Il convient donc d'adapter l'article 5 précité, lequel devrait tenir compte des dispositions fédérales en la matière, en s'inspirant par exemple de la rédaction proposée à l'article 8, alinéa 2, en projet (article 7, 2°, du projet). Le commentaire de l'article précisera utilement celles des dispositions fédérales qui sont actuellement pertinentes ; ceci vaut également pour le commentaire à insérer de l'article 8, alinéa 2, en projet.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 18.

² *Ibid.*, recommandation n° 90 et formule F 4-1-1-3.

6. L'article 3 de l'ordonnance précitée du 19 juillet 1990, que l'avant-projet ne modifie pas, prévoit que le « Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale » est classé parmi les organismes de catégorie A de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'.

En vertu de l'article 8 de cette loi, « les organismes de catégorie A sont soumis à l'autorité du ministre dont ils relèvent ». L'article 6 en projet (article 4 de l'avant-projet) confirme du reste que l'organisme est dirigé par un fonctionnaire dirigeant et un fonctionnaire dirigeant adjoint « sous l'autorité du ministre [...] ».

Le contrôle hiérarchique implique que l'autorité peut en tout temps substituer sa décision à celle de son subordonné pour quelque motif que ce soit, même de pure opportunité.

L'article 6ter en projet (article 6 de l'avant-projet), qui attribue au « Ministre ayant la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente dans ses attributions » des pouvoirs qui s'apparentent à un mécanisme de tutelle, est donc non seulement superflu mais aussi en contradiction avec ces dispositions. Il sera donc omis.

Par ailleurs, l'article 6bis, alinéa 3, en projet (article 5 de l'avant-projet), qui prévoit que « toutes les matières qui relèvent de la compétence de l'agent administratif [chargé de la gestion juridique, financière et humaine] doivent être soumises à son visa »³, est en contradiction avec l'alinéa 1^{er} de la même disposition, qui place cet agent « sous l'autorité du fonctionnaire dirigeant », de telle sorte qu'il n'est pas possible de comprendre la structure hiérarchique prévue par le projet.

7. L'article 8 de l'avant-projet complète inutilement l'article 10 de l'ordonnance dès lors que le point 4 de cet article prévoit déjà que les moyens dont dispose le Service comprend notamment « les moyens octroyés par l'État [...] ».

8. L'article 9 charge le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet.

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle l'avant-projet entrerait en vigueur sans que le Gouvernement ne doive intervenir⁴.

*

³ Le texte néerlandais utilise le mot « goedkeuring ».

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154/1.

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 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorontwerp van ordonnantie bevat geen memorie van toelichting en geen bespreking van de artikelen. Die leemte moet worden aangevuld.

2. Overeenkomstig artikel 10, § 1, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ is voor het voorontwerp de voorafgaande budgettaire akkoordbevinding van de minister van Begroting vereist.

3. De leden 1 tot 8 van de aanhef moeten worden weggelaten.¹

4. In artikel 1 moeten de woorden “in de artikelen 39 en 166 van de Grondwet” worden vervangen door de woorden “in artikel 39 van de Grondwet”.²

5. Artikel 5 van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp’ luidt als volgt:

“Onverminderd de verplichtingen opgelegd door artikel 13 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, bepaalt de Executieve de regelen betreffende de werking van de Brandweerdienst”.

De voornoemde wet van 31 december 1963 is opgeheven bij artikel 201 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’.

Het genoemde artikel 5 moet dus worden aangepast; het moet de federale bepalingen ter zake in aanmerking nemen en moet bijvoorbeeld geredigeerd worden naar het voorbeeld van de tekst die wordt voorgesteld in het ontworpen artikel 8, tweede lid (artikel 7, 2°, van het ontwerp).

Het verdient aanbeveling dat in de bespreking van het artikel gepreciseerd wordt welke federale bepalingen thans relevant zijn; dat geldt tevens voor de nog op te nemen bespreking van het ontworpen artikel 8, tweede lid.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 18.

² *Ibid.*, aanbeveling 90 en formule F 4-1-1-3.

6. Luidens artikel 3 van de voornoemde ordonnantie van 19 juli 1990, dat niet bij het voorontwerp wordt gewijzigd, behoort de “Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp” tot de organismen van categorie A van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’.

Krachtens artikel 8 van die wet zijn “[d]e organismen van categorie A (...) onderworpen aan het gezag van de minister van wie ze afhangen”. Het ontworpen artikel 6 (artikel 4 van het voorontwerp) bevestigt overigens dat het organisme wordt bestuurd door een leidend ambtenaar en een adjunct-leidend ambtenaar “onder gezag van de Minister (...)”.

De hiërarchische controle houdt in dat de overheid steeds en om welke reden dan ook, zelfs om loutere opportuniteitsredenen, haar beslissing in de plaats kan stellen van die van haar ondergeschikte.

Het ontworpen artikel 6ter (artikel 6 van het voorontwerp), dat de “Minister bevoegd voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp” bevoegdheden verleent die neerkomen op een toezichtregeling, is dus niet alleen overbodig maar ook in tegenspraak met die bepalingen. Het moet dus worden weggelaten.

Voorts is het ontworpen artikel 6bis, derde lid (artikel 5 van het voorontwerp), dat bepaalt dat “[a]lle aangelegenheden die (...) onder de bevoegdheid van deze administratief beambte (belast met het juridisch beheer, het financieel beheer en het personeelsbeheer) [vallen,] (...) hem ter goedkeuring [moeten] worden voorgelegd”,³ in tegenspraak met het eerste lid van diezelfde bepaling, dat die beambte “onder het gezag van de leidend ambtenaar” plaatst, zodat de hiërarchische structuur waarin het ontwerp voorziet helemaal niet duidelijk is.

7. De aanvulling van artikel 10 van de ordonnantie in artikel 8 van het voorontwerp is overbodig daar punt 4 van dat artikel reeds bepaalt dat de middelen van de Dienst “de door de Staat (...) toegekende middelen” omvatten.

8. Artikel 9 belast de regering ermee de datum van inwerkingtreding van het voorontwerp vast te stellen.

³ De Franse tekst maakt gewag van de uitdrukking “doivent être soumises à son visa”.

De prerogatieven van de wetgever zouden beter in acht worden genomen indien een uiterste datum werd bepaald waarop het voorontwerp in werking zal treden zonder dat de regering iets hoeft te ondernemen.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 154/1.