



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.709/2
du 4 juillet 2018

advies 63.709/2
van 4 juli 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la mobilité de personnel
opérationnel de la Protection
civile vers les zones de
secours'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
mobiliteit van operationeel
personeel van de Civiele
Bescherming naar de
hulpverleningszones'

Le 11 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la mobilité de personnel opérationnel de la Protection civile vers les zones de secours'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 4 juillet 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, 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 4 juillet 2018.

*

Op 11 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de mobiliteit van operationeel personeel van de Civiele Bescherming naar de hulpverleningszones'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 4 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, 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 4 juli 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Selon les documents joints à la demande d'avis, l'Inspecteur des Finances a, les 20 et 27 octobre 2017 et le 23 janvier 2018, remis un avis défavorable sur le projet et, par un courrier du 5 février 2018, la Ministre du Budget n'a pas donné son accord au projet.

Il résulte toutefois du dossier soumis à la section de législation que le Conseil des ministres s'est prononcé favorablement sur le projet lors de sa délibération du 4 avril 2018.

En conséquence, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', il y a lieu de remplacer l'alinéa 4 par l'alinéa suivant :

« Vu la délibération du Conseil des ministres du 4 avril 2018 passant outre le défaut d'accord du Ministre du Budget ».

DISPOSITIF

1. Comme il ressort du rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 20 septembre 2017 'modifiant l'arrêté royal du 10 juin 2014 déterminant les missions et les tâches de sécurité civile exécutées par les zones de secours et par les unités opérationnelles de la protection civile et modifiant l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention'¹,

« Le gouvernement a décidé de réorganiser la Protection civile. Cette réorganisation repose sur une adaptation de la répartition existante des missions avec les zones de secours, qui vont exécuter toutes les missions urgentes, la Protection civile se recentrant sur les missions spécialisées et/ou de longue durée ».

Par l'arrêté royal du 8 octobre 2017 'déterminant l'implantation des unités de la Protection Civile', le nombre d'unités opérationnelles de la Protection civile est également réduit, de six à deux.

¹ *Moniteur belge*, 9 octobre 2017, p. 91493.

Par ailleurs, le projet d'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile', qui a fait l'objet de l'avis n° 63.326/2 du 28 mai 2018, ne s'appliquera pas à tous les membres du personnel professionnel de la Protection civile mais uniquement à ceux qui seront sélectionnés conformément aux articles 3 et 4 du projet d'arrêté royal 'comprenant diverses mesures relatives aux membres du personnel opérationnel de la Protection civile', lequel a fait l'objet de l'avis n° 63.328/2 donné le 28 mai 2018.

Ce dernier fixe le nombre d'emplois ouverts dans les nouveaux grades opérationnels de la Protection civile (article 2), détermine comment les membres du personnel opérationnel de la Protection civile peuvent accéder aux nouveaux grades de la Protection civile (articles 3 et suivants) et fixe les règles selon lesquelles les membres non retenus sont réaffectés dans un des services du SPF Intérieur, dans d'autres services publics fédéraux ou à la police fédérale (articles 8 et suivants).

Le présent projet d'arrêté fait partie de cette réorganisation de la Protection civile, laquelle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Comme le précise son article 4, les membres du personnel mentionnés à l'article 3 du projet ne peuvent se porter candidats à un emploi vacant dans la zone de leur choix que si la zone de secours concernée lance un appel aux candidats.

En outre, l'article 6 du projet soumet ces candidats à un concours de sélection.

Il suit de ce qui précède que la réorganisation de la Protection civile aura des effets importants sur les conditions de travail de tous les membres du personnel professionnel de la Protection civile. Force est de constater que le dossier transmis au Conseil d'État ne contient aucune justification particulière à ce sujet.

Or, comme l'a rappelé la section de législation,

« Dans l'hypothèse où les mesures du projet auraient pour effet de réduire le niveau de protection de certaines catégories de travailleurs en matière de droit du travail, il faut souligner que l'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit à des conditions de travail équitables, s'oppose en principe à l'adoption de normes qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* 'qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général' ²⁻³ »⁴.

² Note de bas de page n° 15 du second avis cité : C.C., 14 juillet 2004, n° 130/2004, B.5 ; C.C., 15 septembre 2004, n° 150/2004, B.12 ; C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.9 ; C.C., 14 septembre 2006, n° 135/2006, B.10 ; C.C., 14 septembre 2006, n° 137/2006, B.7.1 ; C.C., 28 septembre 2006, n° 145/2006, B.5.1 ; C.C., 20 juin 2007, n° 87/2007, B.5 ; C.C., 31 juillet 2008, n° 114/2008, B.3 ; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 121/2008, B.11.1 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 94/2010, B.6.2 ; C.C., 14 octobre 2010, n° 113/2010, B.3.2 ; C.C., 18 novembre 2010, n° 131/2010, B.8.2 ; C.C., 13 janvier 2011, n° 2/2011, B.4.2. Voir à cet égard également : M. BOSSUYT, « Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof », in W. RAUWS et M. STROOBANT (éds), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Anvers-Louvain-La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64.

Certes, la loi du changement ou de mutabilité autorise les pouvoirs publics à modifier à tout moment les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics, ainsi que les conditions dans lesquelles les prestations sont fournies au public, afin d'adapter rapidement les services publics au progrès et à l'évolution des besoins à satisfaire.

Cependant, pour ce qui concerne les conditions d'exercice du droit à des conditions de travail équitables, l'auteur du projet ne peut pas imposer des limitations dont les effets seraient manifestement disproportionnés par rapport au but poursuivi ni, sans nécessité, des restrictions à l'égard de certaines catégories de personnes ⁵.

En tant que le projet à l'examen s'intègre dans cette réforme tendant à réorganiser la Protection civile, son auteur doit être en mesure de fournir une justification adéquate quant aux questions évoquées ci-dessus ⁶.

2. L'article 11, alinéa 3, seconde phrase, prévoit que « [l']intéressé doit au préalable être entendu ou mis en demeure ».

Le Conseil d'État s'interroge quant à l'objet et à la portée de cette mise en demeure.

Le projet doit être précisé sur ce point.

3. À l'article 12, alinéa 5, *in fine*, mieux vaut écrire, dans un souci de clarté, que « [...] l'avis est réputé favorable à l'agent ».

*

³ Note de bas de page n° 16 du second avis cité : La jurisprudence du C.E., section du contentieux administratif, va dans le même sens : voir C.E., 17 novembre 2008, n° 187.998, Coomans.

⁴ Avis n° 49.323/1 donné le 3 mars 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 12 avril 2011 'modifiant la loi du 1^{er} février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1322/001, pp. 55 et 56) et avis n° 54.231/1 donné le 6 novembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 26 décembre 2013 concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3144/001, p. 113).

⁵ Voir C.C., 15 octobre 2015, n° 139/2015, B.10 à B.17.

⁶ Voir également en ce sens l'avis n° 63.326/2 donné le 28 mai 2018 sur un projet d'arrêté royal 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Volgens de documenten die bij de adviesaanvraag gevoegd zijn, heeft de inspecteur van Financiën op 20 en 27 oktober 2017 en op 23 januari 2018 een ongunstig advies uitgebracht over het ontwerp en heeft de minister van Begroting zich per brief d.d. 5 februari 2018 niet akkoord verklaard met het ontwerp.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving overgezonden is, blijkt evenwel dat de Ministerraad zich tijdens zijn beraadslaging van 4 april 2018 gunstig uitgesproken heeft over het ontwerp.

Bijgevolg moet, overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’, het vierde lid vervangen worden door het volgende lid:

“Gelet op het besluit van de Ministerraad van 4 april 2018 waarbij wordt voorbijgegaan aan de niet-akkoordbevinding van de Minister van Begroting.”

DISPOSITIEF

1. Zoals blijkt uit het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 20 september 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juni 2014 tot bepaling van de opdrachten en taken van civiele veiligheid uitgevoerd door de hulpverleningszones en de operationele eenheden van de Civiele Bescherming en tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen’,¹

“heeft [de Regering] besloten om de Civiele Bescherming te reorganiseren. Deze reorganisatie steunt op een aanpassing van de bestaande verdeling van de opdrachten met de hulpverleningszones, die alle dringende opdrachten gaan uitvoeren, waarbij de Civiele Bescherming zich meer zal concentreren op de gespecialiseerde en/of langdurige opdrachten.”

¹ Belgisch Staatsblad, 9 oktober 2017, 91493.

Bij het koninklijk besluit van 8 oktober 2017 ‘tot bepaling van de vestiging van de eenheden van de Civiele Bescherming’, wordt het aantal operationele eenheden van de Civiele Bescherming bovendien teruggebracht van zes tot twee.

Voorts zal het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming’ waarover advies 63.326/2 van 28 mei 2018 gegeven is, niet van toepassing zijn op alle leden van het beroepspersoneel van de Civiele Bescherming, maar alleen op die leden die geselecteerd zullen worden conform de artikelen 3 en 4 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende diverse maatregelen betreffende de leden van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming’, waarover op 28 mei 2018 advies 63.328/2 gegeven is.

Bij laatstgenoemd ontwerpbesluit wordt het aantal openstaande betrekkingen in de nieuwe operationele graden van de Civiele Bescherming vastgesteld (artikel 2), wordt bepaald op welke wijze de leden van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming de nieuwe graden van de Civiele Bescherming kunnen verwerven (artikelen 3 en volgende) en wordt bepaald volgens welke regels de niet-weerhouden leden weder tewerkgesteld worden in een van de diensten van de FOD Binnenlandse Zaken, in andere federale overheidsdiensten of bij de federale politie. (artikelen 8 en volgende).

Voorliggend ontwerp van besluit maakt deel uit van die reorganisatie van de Civiele Bescherming die zal ingaan op 1 januari 2019.

Zoals in artikel 4 van dat ontwerpbesluit bepaald wordt, kunnen de in artikel 3 van het ontwerp vermelde personeelsleden zich alleen kandidaat stellen voor een openstaande betrekking in de zone van hun keuze indien de betrokken hulpverleningszone een oproep tot de gegadigden doet.

Bovendien worden die kandidaten bij artikel 6 van het ontwerp onderworpen aan een vergelijkend examen.

Uit het voorgaande blijkt dat de reorganisatie van de Civiele Bescherming grote gevolgen zal hebben voor de arbeidsvoorwaarden van alle leden van het beroepspersoneel van de Civiele Bescherming. Op te merken valt dat in het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier in dat verband geen enkele specifieke verantwoording gegeven wordt.

De afdeling Wetgeving heeft evenwel reeds op het volgende gewezen:

“Voor zover de in het ontwerp opgenomen maatregelen tot gevolg zouden hebben dat het arbeidsrechtelijk beschermingsniveau van bepaalde categorieën van werknemers wordt verminderd, dient erop te worden gewezen dat artikel 23 van de Grondwet, dat onder meer het recht op billijke arbeidsvoorwaarden garandeert, er zich in beginsel tegen verzet dat normen worden aangenomen waarbij de graad van bescherming van de rechten, die erdoor worden erkend, aanzienlijk zou worden verminderd ten opzichte van het beschermingsniveau in de wetgeving die van toepassing was de dag waarop dat grondwetsartikel in werking is getreden. Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert artikel 23 van de Grondwet een standstill-verplichting ‘die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing

zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang'.^{2-3,4}

Weliswaar is het de openbare diensten volgens de wet van de veranderlijkheid of van de mutabiliteit toegestaan om de regels inzake de organisatie en de werking van de openbare diensten en de voorwaarden van de dienstverlening aan het publiek te allen tijde te wijzigen, zodat de openbare diensten snel kunnen worden aangepast aan de vooruitgang en de evolutie van de behoeften waaraan moet worden voldaan.

Wat de uitoefeningsvoorwaarden van het recht op billijke arbeidsvoorwaarden betreft, mag de steller van het ontwerp evenwel geen beperkingen opleggen waarvan de gevolgen kennelijk onevenredig zouden zijn met het nagestreefde doel, en mag hij evenmin, zonder noodzaak, beperkingen opleggen ten aanzien van bepaalde categorieën van personen.⁵

In zoverre het voorliggende ontwerp onderdeel is van deze hervorming die ertoe strekt de Civiele Bescherming te reorganiseren, moet de steller ervan de bovenstaande kwesties genoegzaam kunnen verantwoorden.⁶

2. Artikel 11, derde lid, tweede zin, bepaalt dat “[de] betrokkene vooraf gehoord of aangemaand [moet] worden.”

De Raad van State heeft vraagtekens bij het doel en de strekking van die aanmaning.

Het ontwerp moet in dat opzicht worden verduidelijkt.

² Voetnoot 15 van het tweede geciteerde advies: GwH 14 juli 2004, nr. 130/2004, B.5; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.12; GwH 14 december 2005, nr. 189/2005, B.9; GwH 14 september 2006, nr. 135/2006, B.10; GwH 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.1; GwH 28 september 2006, nr. 145/2006, B.5.1; GwH 20 juni 2007, nr. 87/2007, B.5; GwH 31 juli 2008, nr. 114/2008, B.3; GwH 1 september 2008, nr. 121/2008, B.11.1; GwH 29 juli 2010, nr. 94/2010, B.6.2; GwH 14 oktober 2010, nr. 113/2010, B.3.2; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.2; GwH 13 januari 2011, nr. 2/2011, B.4.2. Zie in dat verband ook: M. BOSSUYT, “Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen-Louvain-La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64.

³ Voetnoot 16 van het tweede geciteerde advies: De rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, is in dezelfde zin. Zie RvS 17 november 2008, nr. 187.998, Coomans.

⁴ Advies 49.323/1, gegeven op 3 maart 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 12 april 2011 ‘houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de Regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord’ (*Parl.St.* Kamer, 2010-11, nr. 53-1322/001, 55 en 56) en advies 54.231/1, gegeven op 6 november 2013 over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 26 december 2013 ‘betreffende de invoering van een eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carenzdag en begeleidend maatregelen’ (*Parl.St.* Kamer, 2013-14, nr. 53-3144/001, 113.).

⁵ Zie GwH 15 oktober 2015, nr. 139/2015, B.10 tot B.17.

⁶ Zie eveneens in die zin advies 63.326/2, gegeven op 28 mei 2018 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming’.

3. In artikel 12, vijfde lid, *in fine*, zou het ter wille van de duidelijkheid beter zijn het volgende te schrijven: “(...) wordt het advies geacht gunstig te zijn voor het personeelslid”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT