# CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.755/2
du 22 février 2021

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 29 juin 2018 relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile'

# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.755/2
van 22 februari 2021

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 2018 tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de civiele bescherming'

‡LW-ACDVIAAED-GIHFFVT‡

Le 25 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 29 juin 2018 relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 février 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, 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 22 février 2021.

*

Op 25 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 2018 tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de civiele bescherming'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 22 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 22 februari 2021.

*

‡LW-ACDVIAAED-GIHFFVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

La loi du 14 décembre 2000 'fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public', visée à l'alinéa 2, ne procure aucun fondement juridique au projet d'arrêté mais décrit le cadre juridique de celui-ci.

En effet, comme la section de législation a déjà eu l'occasion de le rappeler [1], la loi du 14 décembre 2000 prévoit, conformément à la directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 'concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail', des exceptions à une série de ses dispositions, sans les régler, notamment pour les « services qui concourent à la sécurité civile » [2].

Il convient dès lors de déplacer l'alinéa après la mention des formalités obligatoires et facultatives et d'y remplacer le mot « Vu » par le mot « Considérant » [3].

### DISPOSITIF

#### Article 1er

1. Les articles 78/2 à 78/5 en projet de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile' transposent partiellement la directive n° 2003/88/CE pour ce qui concerne les membres du personnel professionnel opérationnel de la protection civile.

Il convient donc de compléter le projet, en tête de celui-ci, par une disposition précisant que l'arrêté transpose partiellement la directive n° 2003/88/CE [4].

---

[1] Voir l'avis n° 54.614/2 donné le 8 janvier 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 19 avril 2014 'fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3353/001, pp. 23 et 24 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54614.pdf).

[2] Voir les articles 5, § 2, alinéa 1er, 12°, 6, § 2, alinéa 1er, 1°, 7, § 2, alinéa 1er, 12°, 11, alinéa 1er, 3°, et 13, § 3, alinéa 1er, 10°, de cette loi.

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

‡LW-ACDVIAAED-GIHFFVT‡

2. L'article 78/1 en projet prévoit que, sans préjudice de l'application du livre VII/1 et sauf dispositions contraires, les membres du personnel professionnel opérationnel de la protection civile restent soumis à la loi du 14 décembre 2000.

Or, l'auteur du projet n'a pas été habilité à adapter ou à restreindre le champ d'application de la loi du 14 décembre 2000.

Cet article doit dès lors être omis.

3. À l'article 78/2 en projet, dans la version française, il convient de remplacer les signes et chiffres « § 2. » et § 3. » respectivement par les signes et chiffres « § 1er. » et « § 2. ».

## Article 2

L'article 2 du projet prévoit que le texte en projet produit ses effets au 1er janvier 2019.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Il revient à l'auteur du projet de s'assurer que ces conditions sont remplies en l'espèce.

*

[4] Voir notamment l'avis n° 63.326/2 donné le 28 mai 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63326.pdf).

‡LW-ACDVIAAED-GIHFFVT‡

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

De in het tweede lid vermelde wet van 14 december 2000 'tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector' levert voor het ontwerpbesluit geen enkele rechtsgrond op, maar schetst het juridische kader ervan.

De afdeling Wetgeving heeft er in het verleden namelijk al op gewezen[1] dat de wet van 14 december 2000, overeenkomstig 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', voorziet in uitzonderingen op een aantal bepalingen ervan, doch zonder die te regelen, met name voor "de diensten die bijdragen tot de burgerlijke (…) veiligheid".[2]

Het lid dient dus te worden verplaatst na de vermeldingen van de verplichte en facultatieve vormvereisten, en de woorden "Gelet op" dienen te worden vervangen door het woord "Overwegende".[3]

[1] Zie advies 54.614/2, op 8 januari 2014 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 april 2014 'tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid' (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3353/001, 23 en 24; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54614.pdf).

[2] Zie de artikelen 5, § 2, eerste lid, 12°, 6, § 2, eerste lid, 1°, 7, § 2, eerste lid, 12°, 11, eerste lid, 3°, en 13, § 3, eerste lid, 10°, van die wet.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 40.

‡LW-ACDVIAAED-GIHFFVT‡

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. De ontworpen artikelen 78/2 tot 78/5 van het koninklijk besluit van 29 juni 2018 'tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming' voorzien in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2003/88/EG voor wat betreft de operationele beroepspersoneelsleden van de Civiele Bescherming.

Vooraan in het ontwerp moet dan ook een bepaling worden toegevoegd waarin wordt gepreciseerd dat het besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2003/88/EG.[4]

2. Het ontworpen artikel 78/1 bepaalt dat, onverminderd de toepassing van boek VII/1 en behoudens andersluidende bepalingen, de operationele beroepspersoneelsleden van de Civiele Bescherming onderworpen blijven aan de wet van 14 december 2000.

De steller van het ontwerp is evenwel niet gemachtigd om het toepassingsgebied van de wet van 14 december 2000 aan te passen of te beperken.

Dat artikel moet derhalve worden weggelaten.

3. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 78/2 dienen de vermeldingen "§ 2." en "§ 3." te worden vervangen door respectievelijk de vermeldingen "§ 1." en "§ 2.".

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de ontworpen tekst uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2019.

Er wordt op gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of een rechtstoestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

[4] Zie onder meer advies 63.326/2 van 28 mei 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 juni 2018 'tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63326.pdf).

‡LW-ACDVIAAED-GIHFFVT‡

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat die voorwaarden *in casu* vervuld zijn.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-ACDVIAAED-GIHFFVT‡