



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 74.008/2/V
du 17 août 2023

advies 74.008/2/V
van 17 augustus 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au Comité stratégique fédéral
pour les zones de secours et à
l'organe national représentatif
des zones de secours'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
federaal strategisch comité
voor de hulpverleningszones
en betreffende het nationaal
orgaan voor de
hulpverleningszones'

Le 5 juillet 2023, 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 21 août 2023, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au Comité stratégique fédéral pour les zones de secours et à l'organe national représentatif des zones de secours'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 17 août 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 août 2023.

*

Op 5 juli 2023 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 van rechtswege * verlengd tot 21 augustus 2023 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het federaal strategisch comité voor de hulpverleningszones en betreffende het nationaal orgaan voor de hulpverleningszones'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 17 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Marianne DONY, assessor, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 augustus 2023.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 174/1, § 4, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', inséré par la loi du [...] 2023, et l'article 175, § 3, de la loi du 15 mai 2007, remplacé par la loi du [...] 2023.

Pour ce qui concerne les dispositions modificatives et abrogatoires, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution.

Le préambule sera par conséquent complété pour viser, dans un alinéa 1^{er} nouveau, l'article 108 de la Constitution.

L'alinéa 1^{er} du préambule (devenant l'alinéa 2) sera également complété.

DISPOSITIF

Articles 10 et 15

Les articles 10, alinéa 1^{er}, et 15 du projet fixent la composition respectivement du comité de gestion de l'organe national représentatif des zones de secours et du groupe technique et opérationnel de cet organe en précisant que cette composition s'inscrit « dans les limites des crédits budgétaires disponibles ».

Conformément aux articles 43 et 44 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', le Conseil des ministres décide des mesures indispensables à l'élaboration du budget, le ministre du Budget élabore les projets de loi budgétaire et la Chambre des représentants vote le budget.

Or, la loi du 15 mai 2007 a créé l'organe national représentatif des zones de secours au sein du Service public Intérieur (article 175, § 1^{er}). Elle a également prévu que le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU), le Netwerk Brandweer institué au sein de l'ASBL Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten et l'ASBL Réseau des zones de secours situées en Région wallonne sont associés à la composition de la structure de cet organe (article 175, § 3, seconde phrase).

Lors de l'exécution de la loi, le pouvoir exécutif ne peut en étendre ou en limiter la portée.

Par conséquent, les mots «, dans les limites des crédits budgétaires disponibles, » seront omis.

Articles 11, 16, 17 et 19 à 25

1. L'arrêté en projet prévoit que l'organe national représentatif des zones de secours est composé d'un comité de gestion, d'un groupe technique et opérationnel et d'un bureau national des volontaires (article 9 du projet), lesquels sont notamment composés de membres du personnel statutaire d'une zone de secours ou du SIAMU détachés en vertu d'une « convention de détachement » (articles 11, 16, 17 et 19 à 25 du projet).

Le détachement d'un agent statutaire constitue un élément du statut du personnel. Comme il ressort d'ailleurs des pièces du dossier transmis à la section de législation et du préambule de l'arrêté en projet, celui-ci a fait l'objet d'une négociation syndicale¹ et d'une association des régions².

Or, pour ce qui concerne les dispositions relatives au statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel³ des zones de secours⁴, l'article 106, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 requiert une délibération en Conseil des ministres⁵.

¹ L'article 3, 9°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 'déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' prévoit les règles fixant le régime de transfert, de mobilité ou de toute autre forme de réaffectation ou de mise en service des membres du personnel dans d'autres services que ceux auxquels ils appartiennent, ainsi que le régime applicable aux membres du personnel chargés d'une mission qui sont considérées comme réglementations de base ayant trait au statut administratif.

² L'article 6, § 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993, dispose :

« Les Gouvernements seront associés 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 ».

L'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile', tel que remplacé par la loi ordinaire du 16 juillet 1993, énonce :

« [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 [et] les allocations [...] ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres des services publics d'incendie ».

³ Pour rappel, le personnel des zones de secours et du SIAMU est composé de membres administratifs et de membres opérationnels (articles 17, § 1^{er}, et § 2, 3°, et 101 de la loi du 15 mai 2007).

⁴ En vertu de son article 17, § 1^{er}, 7°, l'article 106 de la loi du 15 mai 2007 n'est pas d'application au SIAMU, sauf en ce qui concerne les principes généraux du statut administratif applicable au personnel opérationnel visé à cet article.

⁵ En vertu de l'article 106, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007, les zones de secours fixent le statut administratif et pécuniaire de leur personnel administratif.

Interrogée à cet égard, la déléguée de la Ministre a répondu :

« Concernant plus spécifiquement les articles 19 à 25 relatifs au détachement et à la mise à disposition et, partiellement, les articles 11, 16 et 17 relatifs respectivement aux membres du comité de gestion de l'organe national représentatif des zones de secours, aux experts composant le groupe technique et opérationnel et aux représentants composant le bureau national des volontaires, ils se fondent sur l'article 175, § 3 : 'Le Roi fixe les missions et la structure de l'organe national représentatif des zones de secours. (...)'. »

Afin de déterminer la structure de l'organe, en ce compris la composition de cette structure, le projet d'arrêté soumis fait appel, d'une part, au détachement tel qu'il est autorisé pour les agents statutaires en application du principe de mutabilité du statut de l'agent, en raison des nécessités du service public et dans le souci de la poursuite de l'intérêt général et, d'autre part, la mise à disposition telle qu'elle est prévue et organisée par la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

L'objectif n'est donc pas de créer de nouvelles règles statutaires mais d'utiliser ce qui existe déjà par ailleurs et de l'encadrer ».

Les articles 11, 16, 17 et 19 à 25 du projet ne pourront dès lors s'appliquer qu'aux agents dont le statut prévoit la possibilité d'un tel détachement.

En outre, ils ne pourront trouver un fondement juridique dans l'article 175, § 3, de la loi du 15 mai 2007 que s'ils respectent toutes les conditions du détachement fixées par les statuts de ces agents et s'ils se limitent dès lors à régler les modalités du détachement pour exercer une fonction au sein de l'organe national représentatif des zones de secours.

2. Conformément à l'article 32, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 juillet 1987 'sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs', l'accord écrit du travailleur est requis. La convention de mise à disposition doit donc être signée pour accord et non simplement pour prise de connaissance.

Par conséquent, les articles 11, alinéa 2, et 16, alinéa 2, du projet seront revus.

Articles 26 et 27

L'article 175, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007, remplacé par la loi du [...] 2023, prévoit que l'organe national des zones de secours est créé au sein du Service public fédéral Intérieur et placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur.

Les articles 26 et 27 du projet sont dès lors inutiles et seront omis.

Article 32

Selon l'article 4 de l'arrêté modifié, chaque centre de formation organise les formations pour les membres des services publics de secours, sans préjudice des missions du Centre de connaissances en matière d'organisation des formations, des missions des zones de secours en matière de formation permanente du personnel de la zone de secours ou des missions de la Direction générale de la Sécurité civile du Service public fédéral Intérieur.

Au lieu de remplacer les mots « du Centre de connaissances » par les mots « de la Direction générale de la Sécurité civile » (article 32, 2°, du projet), il convient d'abroger les mots « des missions du Centre de connaissances en matière d'organisation des formations, » à l'article 4 de l'arrêté modifié.

Article 35

Selon l'article 33, § 1^{er}, de l'arrêté modifié, les résultats sont transmis au Centre de connaissances et à la Direction générale de la Sécurité civile dans le mois de la délibération, avec mention de la date de délibération, ce à l'issue de chaque session d'examens.

Au lieu de remplacer les mots « au Centre de connaissances » par les mots « à la Direction générale de la Sécurité civile », il convient d'abroger les mots « au Centre de connaissances » et de remplacer au 3° les mots « articles 6, § 2, 10, § 2, 2^{ème} phrase, 12, § 2[,] et 33, § 1^{er} » par les mots « articles 6, § 2, 10, § 2, 2^{ème} phrase, et 12, § 2 » et de remplacer au 5° les mots « articles 11 et 12, § 1^{er} » par les mots « articles 11, 12, § 1^{er}, et 33, § 1^{er} ».

*

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 meeste bepalingen van het ontworpen besluit ontlelen hun rechtsgrond aan artikel 174/1, § 4, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’, dat ingevoegd is bij de wet van (...) 2023, en aan artikel 175, § 3, van de wet van 15 mei 2007, dat vervangen is bij de wet van (...) 2023.

Wat de wijzigings- en opheffingsbepalingen betreft, ontleent het ontworpen besluit zijn rechtsgrond aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning krachtens artikel 108 van de Grondwet beschikt.

De aanhef moet bijgevolg aldus aangevuld worden dat in een nieuw eerste lid naar artikel 108 van de Grondwet verwezen wordt.

Het eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) moet eveneens aangevuld worden.

DISPOSITIEF

Artikelen 10 en 15

Bij de artikelen 10, eerste lid, en 15 van het ontwerp wordt bepaald hoe het beheerscomité van het nationaal orgaan voor de hulpverleningszones en de technische en operationele groep van dat orgaan respectievelijk samengesteld zijn en wordt erop gewezen dat ze samengesteld zijn “binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten”.

Overeenkomstig de artikelen 43 en 44 van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ beslist de Ministerraad over de maatregelen noodzakelijk voor de opmaak van de begroting, stelt de minister van Begroting de ontwerpen van begrotingswet op en keurt de Kamer van volksvertegenwoordigers de begroting goed.

Bij de wet van 15 mei 2007 is binnen de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken evenwel het nationaal orgaan voor de hulpverleningszones opgericht (artikel 175, § 1). Die wet bepaalt eveneens dat de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp (DBDMH), het Netwerk Brandweer opgericht binnen de vzw Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de vzw “Réseau des zones de secours situées en Région wallonne” betrokken worden bij de samenstelling van de structuur van dat orgaan (artikel 175, § 3, tweede zin).

Bij de uitvoering van de wet mag de uitvoerende macht de draagwijdte van de wet niet uitbreiden of beperken.

Bijgevolg moeten de woorden “, binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten,” weggelaten worden.

Artikelen 11, 16, 17 en 19 tot 25

1. In het ontworpen besluit wordt bepaald dat het nationaal orgaan voor de hulpverleningszones samengesteld is uit een beheerscomité, een technische en operationele groep en een nationaal vrijwilligersbureau (artikel 9 van het ontwerp), die onder meer samengesteld zijn uit statutaire personeelsleden die krachtens een “detacheringsovereenkomst” gedetacheerd zijn uit een hulpverleningszone of uit de DBDMH (artikelen 11, 16, 17 en 19 tot 25 van het ontwerp).

De detachering van een statutair personeelslid vormt een onderdeel van het personeelsstatuut. Zoals dat overigens blijkt uit de stukken van het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is en uit de aanhef van het ontworpen besluit, is met de vakbonden over het ontwerp onderhandeld¹ en zijn de gewesten betrokken bij het opstellen van het ontwerp.²

¹ Artikel 3, 9°, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 ‘tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ noemt de regels tot vaststelling van de regeling inzake overplaatsing, mobiliteit of enig andere vorm van wedertewerkingstelling of beziging van de personeelsleden in andere overheidsdiensten dan die waartoe zij behoren, alsook de regeling van toepassing op personeelsleden die met een opdracht worden belast, welke regels als grondregelingen in verband met het administratief statuut worden beschouwd.

² Artikel 6, § 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat ingevoegd is bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, luidt als volgt:

“De Regeringen worden betrokken bij 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.”

Artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’, dat vervangen is bij de gewone wet van 16 juli 1993, luidt als volgt:

“[De Koning] stelt de algemene bepalingen vast binnen de perken waarvan de personeelsformatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de vergoedingen [en] de toelagen (...) worden vastgesteld, alsook de voorwaarden van werving, benoeming en bevordering voor het personeel van de openbare brandweerdiensten”.

Over de bepalingen betreffende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel³ van de hulpverleningszones⁴ moet evenwel krachtens artikel 106, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 overleg gepleegd worden in de Ministerraad.⁵

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Concernant plus spécifiquement les articles 19 à 25 relatifs au détachement et à la mise à disposition et, partiellement, les articles 11, 16 et 17 relatifs respectivement aux membres du comité de gestion de l’organe national représentatif des zones de secours, aux experts composant le groupe technique et opérationnel et aux représentants composant le bureau national des volontaires, ils se fondent sur l’article 175, § 3: ‘Le Roi fixe les missions et la structure de l’organe national représentatif des zones de secours. (...)’.

Afin de déterminer la structure de l’organe, en ce compris la composition de cette structure, le projet d’arrêté soumis fait appel, d’une part, au détachement tel qu’il est autorisé pour les agents statutaires en application du principe de mutabilité du statut de l’agent, en raison des nécessités du service public et dans le souci de la poursuite de l’intérêt général et, d’autre part, la mise à disposition telle qu’elle est prévue et organisée par la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d’utilisateurs.

L’objectif n’est donc pas de créer de nouvelles règles statutaires mais d’utiliser ce qui existe déjà par ailleurs et de l’encadrer.”

De artikelen 11, 16, 17 en 19 tot 25 van het ontwerp zullen bijgevolg enkel van toepassing kunnen zijn op personeelsleden van wie het statuut voorziet in de mogelijkheid van een dergelijke detachering.

Bovendien zullen die artikelen enkel rechtsgrond kunnen ontleenen aan artikel 175, § 3, van de wet van 15 mei 2007 indien ze in overeenstemming zijn met alle detacheringsvoorwaarden die gesteld worden in de statuten van die personeelsleden en indien ze bijgevolg beperkt zijn tot het vaststellen van de nadere regels voor de detachering met het oog op het uitoefenen van een functie bij het nationaal orgaan voor de hulpverleningszones.

³ Er wordt in dat verband aan herinnerd dat het personeel van de hulpverleningszones en van de DBDMH samengesteld is uit administratieve personeelsleden en operationele personeelsleden (artikelen 17, § 1, en § 2, 3°, en 101 van de wet van 15 mei 2007).

⁴ Krachtens artikel 17, § 1, 7°, van de wet van 15 mei 2007 is artikel 106 van die wet niet van toepassing op de DBDMH, behalve voor wat betreft de algemene principes van het administratief statuut dat van toepassing is op het operationeel personeel bedoeld in dat artikel.

⁵ Krachtens artikel 106, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 leggen de hulpverleningszones het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van hun administratief personeel vast.

2. Overeenkomstig artikel 32, § 2, eerste lid, van de wet van 24 juli 1987 ‘betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers’ is het schriftelijk akkoord van de werknemer vereist. De terbeschikkingstellingsovereenkomst moet dus ter instemming ondertekend worden en niet alleen maar als bewijs van kennisneming.

De artikelen 11, tweede lid, en 16, tweede lid, van het ontwerp moeten bijgevolg herzien worden.

Artikelen 26 en 27

Luidens artikel 175, § 1, van de wet van 15 mei 2007, dat vervangen is bij de wet van (...) 2023, wordt binnen de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken het nationaal orgaan voor de hulpverleningszones opgericht en wordt het onder het rechtstreekse gezag van de minister van Binnenlandse Zaken geplaatst.

De artikelen 26 en 27 van het ontwerp zijn dan ook overbodig en moeten weggelaten worden.

Artikel 32

Volgens artikel 4 van het besluit dat gewijzigd wordt, organiseert elk opleidingscentrum de opleidingen voor de leden van de openbare hulpdiensten onverminderd de opdrachten van het Kenniscentrum inzake de organisatie van de opleidingen, de opdrachten van de hulpverleningszones inzake de permanente opleiding van het personeel van de hulpverleningszone of de opdrachten van de Algemene Directie van de Civiele Veiligheid van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken.

In plaats van de woorden “van het Kenniscentrum” te vervangen door de woorden “van de Algemene Directie Civiele Veiligheid” (artikel 32, 2°, van het ontwerp) dienen de woorden “de opdrachten van het Kenniscentrum inzake de organisatie van de opleidingen,” weggelaten te worden uit artikel 4 van het besluit dat gewijzigd wordt.

Artikel 35

Volgens artikel 33, § 1, van het besluit dat gewijzigd wordt, worden de resultaten na elke examensessie binnen de maand na de deliberatie aan het Kenniscentrum en aan de Algemene Directie Civiele Veiligheid overgemaakt, met vermelding van de datum van deliberatie.

In plaats van de woorden “aan het Kenniscentrum” te vervangen door de woorden “aan de Algemene Directie Civiele Veiligheid” dienen de woorden “aan het Kenniscentrum” weggelaten te worden en dienen in de bepaling onder 3° de woorden “artikelen 6, § 2, 10, § 2, tweede zin, 12, § 2[,] en 33, § 1” vervangen te worden door de woorden “artikelen 6, § 2, 10, § 2, tweede zin, en 12, § 2” en dienen in de bepaling onder 5° de woorden “artikelen 11 en 12, § 1” vervangen te worden door de woorden “artikelen 11, 12, § 1, en 33, § 1”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET