

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.954/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, le 20 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel du SIAMU", a donné le 9 août 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Formalité préalable

Les accords du Ministre du Budget et du Ministre de la Fonction publique, visés aux alinéas 4 et 5 du préambule, ne figurent pas dans le dossier soumis au Conseil d'État.

L'auteur du projet s'assurera du bon accomplissement de cette formalité préalable.

Compétence de l'auteur de l'acte

L'arrêté en projet a pour objet d'apporter certaines modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du SIAMU ⁽¹⁾.

La section de législation du Conseil d'État a déjà été saisie à plusieurs reprises de projets émanant de la Région de Bruxelles-Capitale concernant le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel du SIAMU.

⁽¹⁾ Moniteur belge du 20 juillet 2002.

Pour les motifs déjà longuement exposés dans de précédents avis ⁽²⁾, qui conservent toute leur pertinence et auxquels la section de législation ne peut que renvoyer, il est rappelé que l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas entière lorsqu'elle fixe ou modifie le statut des membres du personnel de son service d'incendie.

En effet, elle doit respecter les dispositions générales fixées par le Roi en vertu de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ainsi que les dispositions prises par Celui-ci en vertu de l'article 13, § 3, de la même loi tout en ne perdant pas de vue qu'il y a lieu de faire une distinction entre ces deux bases légales : la première habilite le Roi à prendre des dispositions générales en matière statutaire, tout en laissant aux autorités communales, intercommunales et de la Région de Bruxelles-Capitale le soin de compléter ces dispositions, alors que la deuxième base légale habilite le Roi seul à établir les critères d'aptitude et de capacité ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie.

L'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale doit donc s'exercer en tenant compte de ces deux dispositions légales.

S'agissant d'examiner des modifications que le projet vise à apporter à l'arrêté précité du 27 juin 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il ne peut être fait abstraction de ce que cet arrêté a fixé des dispositions propres pour les grades du personnel opérationnel, pour l'évolution de leur carrière, pour la promotion au grade d'officier, pour ce qui a trait aux congés, aux échelles barémiques, aux allocations

⁽²⁾ Voir l'avis 27.260/4, donné le 16 mars 1998, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 novembre 1998 fixant le statut administratif du personnel du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale; l'avis 32.511/4, donné le 26 novembre 2001, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du SIAMU; l'avis 34.782/4, donné le 3 mars 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 avril 2003 portant deuxième modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel du SIAMU; l'avis 37.420/4, donné le 13 juillet 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2004 portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du SIAMU.

pour des prestations effectuées en dehors des heures de services et ce, sans nécessairement tenir compte des dispositions générales arrêtées par le Roi sur la base des dispositions précitées de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

Comme l'a déjà indiqué la section de législation ⁽³⁾, il ne pourra être mis fin à l'insécurité juridique caractérisant la matière concernée que si l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale agissent de concert ⁽⁴⁾.

Pour ce faire, soit l'État fédéral tient compte des particularités du Service d'incendie organisé par la Région de Bruxelles-Capitale en fixant des dispositions générales permettant à la Région de Bruxelles-Capitale d'adapter celles-ci à la spécificité de son personnel ⁽⁵⁾, soit un accord de coopération doit intervenir pour régler le statut de ce personnel, l'État fédéral étant compétent dans le domaine de la protection civile, la Région de Bruxelles-Capitale étant compétente pour gérer son organisme d'intérêt public, le Service d'incendie et d'aide médicale urgente, ainsi que le personnel de celui-ci.

⁽³⁾ Voir l'avis 32.246/4, donné le 22 octobre 2001, sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 décembre 2001 modifiant l'arrêté royal du 19 avril 1999 établissant les critères d'aptitude et de capacité, ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie.

⁽⁴⁾ Pour ne citer qu'un exemple d'insécurité juridique, la fixation des échelles de traitement du personnel opérationnel du SIAMU est soumise au respect de normes qui peuvent être contradictoires : d'une part, celles qui sont adoptées en application de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile et, d'autre part, celles qui sont adoptées en application de l'article 27, § 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

⁽⁵⁾ Un exemple allant en ce sens peut être trouvé à l'article 54^{quater} de l'arrêté royal du 19 avril 1999 établissant les critères d'aptitude et de capacité, ainsi que les conditions de nomination et de promotion des officiers des services publics d'incendie. Cet article, inséré par l'arrêté royal du 14 décembre 2001 en réponse à une observation formulée par la section de législation dans l'avis 32.246/4, précité, énonce que
"Les dispositions du présent arrêté contraires aux dispositions légales ou réglementaires auxquelles est soumis le service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale en raison de sa qualité d'organisme d'intérêt public régional ne sont pas d'application au service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale".

En tout état de cause, il découle de ce qui précède que l'auteur du projet doit être en mesure de démontrer que les modifications qu'il souhaite apporter à l'arrêté du 27 juin 2002 sont conciliables avec les dispositions arrêtées par le Roi en application des articles 9, § 1^{er}, alinéa 2, et 13, § 3, de la loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile, à défaut de quoi ces modifications devraient être omises ⁽⁶⁾. Or, il ne ressort ni du dossier transmis au Conseil d'État, ni des explications données par la déléguée du ministre, qu'une vérification de la compatibilité entre les dispositions en projet et les normes de référence citées ci-avant aurait été opérée. Selon ces explications, l'arrêté en projet, en tant qu'il modifie le statut administratif et pécuniaire adopté le 27 juin 2002, procède nécessairement de la même logique que ce dernier.

Force est de constater à cet égard que cette logique, ainsi que l'a déjà indiqué le Conseil d'État dans son avis 32.511/4, précité, ne respecte pas le schéma de répartition des compétences qui résulte, tant de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, puisque cette logique consiste à régler le statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel du SIAMU comme si la Région de Bruxelles-Capitale disposait d'une autonomie pleine et entière pour ce faire alors que cette autonomie ne trouve à s'exercer que dans le cadre tracé par les lois de réformes institutionnelles qui expriment la volonté de maintenir la matière de la protection civile dans la sphère du pouvoir fédéral.

Il est dès lors vain d'examiner des dispositions particulières ayant pour objet de modifier de manière ponctuelle un statut adopté dans un tel contexte.

⁽⁶⁾ Voir par exemple l'avis 27.260/4, précité, qui a procédé à une vérification systématique, sous cet aspect, des dispositions du projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 novembre 1998 fixant le statut administratif du personnel du Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (Moniteur belge du 14 avril 1999). Cet arrêté du 26 novembre 1998 a été abrogé par l'article 168 de l'arrêté du 27 juin 2002, que le texte en projet vise à modifier.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	F. DAOÛT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.954/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 20 juli 2006 door de Minister van Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek en Brandbestrijding en Dringende Medische hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH", heeft op 9 augustus 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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.

Voorafgaand vormvereiste

De akkoordbevindingen van de Minister van Begroting en van de Minister van Ambtenarenzaken, waarnaar verwezen wordt in het vierde en het vijfde lid van de aanhef, komen niet voor in het dossier dat aan de Raad van State is voorgelegd.

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen of dit voorafgaande vormvereiste naar behoren vervuld is.

Bevoegdheid van de steller van de handeling

Het ontworpen besluit strekt ertoe bepaalde wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH ⁽¹⁾.

Bij de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn reeds herhaaldelijk ontwerpen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aanhangig gemaakt betreffende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH.

⁽¹⁾ Belgisch Staatsblad van 20 juli 2002.

Om de redenen die reeds uitvoerig zijn uiteengezet in vroegere adviezen ⁽²⁾, die even pertinent blijven en waarnaar de afdeling wetgeving overigens alleen maar kan verwijzen, wordt eraan herinnerd dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen volle autonomie bezit wat betreft de vaststelling of de wijziging van het statuut van de personeelsleden van zijn brandweerdienst.

Het gewest moet immers de algemene bepalingen in acht nemen die de Koning heeft vastgesteld krachtens artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, alsmede de bepalingen die Hij heeft vastgesteld krachtens artikel 13, § 3, van diezelfde wet, met dien verstande evenwel dat tussen die twee rechtsgronden een onderscheid moet worden gemaakt : de eerste rechtsgrond machtigt de Koning immers om algemene rechtspositionele bepalingen uit te vaardigen, maar laat de gemeentelijke overheid, de intercommunale verenigingen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tevens de vrijheid om die bepalingen aan te vullen, terwijl de tweede rechtsgrond alleen de Koning machtigt om de geschiktheids- en bekwaamheidscriteria, alsmede de benoembaarheids- en bevorderingsvoorwaarden voor de officieren van de openbare brandweerdiensten te bepalen.

De autonomie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet dus met inachtneming van die twee wetsbepalingen worden uitgeoefend.

⁽²⁾ Zie advies 27.260/4, op 16 maart 1998 verstrekt over een ontwerp dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 november 1998 tot vaststelling van het administratief statuut van het personeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp is geworden; advies 32.511/4, op 26 november 2001 verstrekt over een ontwerp dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH is geworden; advies 34.782/4, op 3 maart 2003 verstrekt over een ontwerp dat het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11 april 2003 tot tweede wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH is geworden; advies 37.420/4, gegeven op 13 juli 2004, over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2004 tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2002 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het operationeel personeel van de DBDMH.

Bij het onderzoek van de wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in het voornoemde besluit van 27 juni 2002 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, mag niet uit het oog worden verloren dat dat besluit specifieke bepalingen vastgelegd heeft voor de graden van dat operationeel personeel, het verloop van de loopbaan, de bevordering tot officier, de verloven, de weddeschalen, de toelagen voor prestaties buiten de diensturen, zonder dat noodzakelijkerwijs rekening gehouden is met de algemene bepalingen die door de Koning vastgesteld zijn op basis van de voornoemde bepalingen van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

Zoals de afdeling wetgeving reeds heeft gesteld ⁽³⁾, kan alleen een einde worden gemaakt aan de rechtsonzekerheid kenmerkend voor deze aangelegenheid indien de federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gezamenlijk optreden ⁽⁴⁾.

Ofwel houdt te dien einde de federale Staat rekening met de eigenheden van de brandweerdienst georganiseerd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, door het vaststellen van algemene bepalingen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan aanpassen aan de specificiteit van zijn personeel ⁽⁵⁾, ofwel moet een

⁽³⁾ Zie advies 32.246/4, op 22 oktober 2001 verstrekt over een ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 14 december 2001 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 1999 tot vaststelling van de geschiktheids- en bekwaamheidscriteria alsmede van de benoembaarheids- en bevorderingsvoorwaarden voor de officieren van de openbare brandweerdiensten.

⁽⁴⁾ Om slechts één enkel voorbeeld van rechtsonzekerheid te citeren, bij de vaststelling van de weddeschalen van het operationeel personeel van de DBDMH moeten rechtsregels in acht worden genomen die tegenstrijdig kunnen zijn : enerzijds de regels aangenomen met toepassing van artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, en anderzijds de regels aangenomen met toepassing van artikel 27, § 2, van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

⁽⁵⁾ Een voorbeeld in die zin is artikel 54^{quater} van het koninklijk besluit van 19 april 1999 tot vaststelling van de geschiktheids- en bekwaamheidscriteria alsmede van de benoembaarheids- en bevorderingsvoorwaarden voor de officieren van de openbare brandweerdiensten. Dat artikel, dat bij het koninklijk besluit van 14 december 2001 is ingevoegd als reactie op een opmerking die de afdeling wetgeving in het voornoemde advies 32.246/4 had gemaakt, schrijft voor : "De bepalingen van dit besluit die strijdig zijn met de wettelijke of reglementaire bepalingen waaraan de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp onderworpen is wegens zijn hoedanigheid van gewestelijk organisme van openbaar nut, zijn niet van toepassing op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp."

samenwerkingsakkoord worden gesloten tot regeling van het statuut van dat personeel, met dien verstande dat de federale Staat bevoegd is op het gebied van de civiele bescherming en dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is inzake het beheer van zijn instelling van openbaar nut, de Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, en van het personeel ervan.

Hoe dan ook vloeit uit het vorenstaande voort dat de steller van het ontwerp moet kunnen aantonen dat de wijzigingen die hij wenst aan te brengen in het besluit van 27 juni 2002, bestaanbaar zijn met de bepalingen die de Koning heeft vastgesteld met toepassing van de artikelen 9, § 1, tweede lid, en 13, § 3, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, daar anders die wijzigingen zouden moeten vervallen ⁽⁶⁾. Noch uit het dossier overgezonden aan de Raad van State, noch uit de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de minister blijkt echter dat is nagegaan of de ontworpen bepalingen bestaanbaar zijn met de voornoemde basisregels. Volgens die toelichtingen is in het ontworpen besluit, in zoverre het het administratief en geldelijk statuut aangenomen op 27 juni 2002 wijzigt, noodzakelijkerwijs dezelfde logica gevolgd als in dat statuut.

In dat verband moet worden vastgesteld dat, zoals de Raad van State reeds heeft gesteld in zijn voornoemde advies 32.511/4, die logica strijdig is met het schema van de bevoegdheidsverdeling dat zowel uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen als uit de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen voortvloeit, daar die logica erin bestaat dat het administratief en geldelijk statuut van het operationeel personeel van de DBDMH geregeld wordt alsof het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daartoe over de volle autonomie beschikt, terwijl die autonomie alleen geldt in het kader afgebakend door de wetten tot hervorming der instellingen, die de wens weerspiegelen om de aangelegenheid van de civiele bescherming binnen de federale bevoegdheidssfeer te houden.

Het is bijgevolg nutteloos bijzondere bepalingen te onderzoeken die ertoe strekken een statuut aangenomen in een zodanige context op een gerichte manier te wijzigen.

⁽⁶⁾ Zie bijvoorbeeld het voormelde advies 27.260/4, waarbij in dit opzicht een systematische controle is uitgevoerd van de bepalingen van het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 november 1998 tot vaststelling van het administratief statuut van het personeel van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp (Belgisch Staatsblad van 14 april 1999). Dat besluit van 26 november 1998 is opgeheven bij artikel 168 van het besluit van 27 juni 2002, waarvan de wijziging in de ontworpen tekst wordt beoogd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
	F. DAOÛT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. W. VOGEL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN, eerste voorzitter van de Raad van State.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU