

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

29 OCTOBRE 2010

Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne les services d'incendie

(Déposée par MM. Dirk Claes
et Jan Durnez)

DÉVELOPPEMENTS

La loi actuelle du 31 décembre 1963 sur la protection civile définit le cadre dans lequel les services de la protection civile et les services communaux d'incendie exécutent leurs missions. Il est indubitable qu'il s'impose de moderniser ce cadre d'urgence. En effet, depuis 1963, notre société a radicalement changé et de nouvelles formes de risques sont apparues. Ainsi, depuis les années septante, les buildings sont devenus un type d'habitat largement répandu. Notre pays est traversé par des routes de liaison importantes. L'essor de l'industrie a également suscité de nouvelles formes de risques. Cette évolution pose des exigences spécifiques en matière de prévention et de lutte contre l'incendie et les risques d'explosion, mais également en matière de protection de l'environnement et de politique de l'eau, deux tâches majeures que doivent assurer les services d'incendie.

L'accord de gouvernement du 14 juillet 2003 a fixé comme objectif la réforme de la protection civile. Dans la foulée, un groupe de travail a été créé sous la présidence du gouverneur de la province d'Anvers, le groupe de travail Paulus. Durant les travaux et en vue de préparer une initiative législative en la matière, une série d'analyses ont été effectuées au sujet des services d'incendie tels qu'ils fonctionnent actuellement. Ainsi, on a notamment analysé le financement des services d'incendie, mais aussi la couverture du territoire sur la base d'un temps de départ minimum et de l'implantation actuelle des postes d'incendie.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

29 OKTOBER 2010

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wat de brandweerdiensten betreft

(Ingediend door de heren Dirk Claes
en Jan Durnez)

TOELICHTING

De huidige wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming regelt het kader waarin de diensten van de civiele bescherming en de gemeentelijke brandweerdiensten hun taken uitoefenen. Het leidt geen twijfel dat dit kader dringend aan modernisering toe is. Onze samenleving is sedert 1963 inderdaad grondig gewijzigd. Dit brengt nieuwe vormen van risico's met zich mee. Sedert de jaren zestig is bijvoorbeeld de hoogbouw een wijdverspreide vorm van wonen geworden. Belangrijke verbindingswegen doorkruisen ons land. De opgang van de industrie heeft ook nieuwe vormen van risico's teweeggebracht. Hierdoor stellen zich bijzondere eisen aan de preventie en bestrijding van brand- en ontploffingsgevaar, maar ook aan de bescherming van het leefmilieu en het waterbeleid, twee belangrijke taken waarvoor de brandweerdiensten moeten instaan.

Het regeerakkoord van 14 juli 2003 heeft als doelstelling de hervorming van de civiele veiligheid naar voor geschoven. In navolging daarvan werd een werkgroep opgericht onder het voorzitterschap van de gouverneur van de provincie Antwerpen, de werkgroep Paulus. Tijdens de werkzaamheden en ter voorbereiding van een wetgevend initiatief ter zake werden diverse analyses gemaakt van het brandweerlandschap zoals dit vandaag functioneert. Zo werd ondermeer een analyse gemaakt van de financiering van de brandweerdiensten. Daarnaast werd ook een analyse gemaakt van de dekking van het grondgebied die uitging van een minimale uitruktijd en vertrekkende van de huidige inplanting van de brandweerposten.

Les résultats de ces études débouchent sur le constat que les corps de sapeurs-pompiers sont organisés de façon tout à fait différente en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles. Les corps sont classés par catégories, désignées par les lettres C, X, Y ou Z. Un corps C est un corps chargé exclusivement de la protection de sa propre commune. Les corps X sont les très grands corps — correspondant aux cinq grandes villes du pays — et ils disposent exclusivement de personnel professionnel. Les corps Y sont, comme les corps X, chargés de venir en renfort des autres corps situés à proximité. Les corps Z, enfin, doivent, comme les corps X et Y, assurer un service d'incendie à part entière dans les communes voisines ne disposant pas d'un service d'incendie. Les corps Y et Z fonctionnent surtout avec un personnel mixte de professionnels et de volontaires.

La répartition des corps sur l'ensemble du pays se présente comme suit :

Nous constatons donc que la Flandre compte près du double de postes de sapeurs-pompiers que la Wallonie. La situation à Bruxelles est particulière dans le sens où le service d'incendie y est organisé au niveau régional. L'analyse des risques — sur la base de la couverture en fonction des temps de départ — révèle dès lors beaucoup plus de « points noirs » dans le sud du pays, c'est-à-dire des zones où aucun service d'incendie actuel n'est en mesure d'arriver sur place dans les délais impartis.

L'analyse des risques susmentionnée ne tenait toutefois pas compte des risques en termes de densité de population, de stockage de produits dangereux, de l'implantation d'entreprises Seveso, par exemple, etc. L'existence de « points noirs » ne signifie par conséquent pas nécessairement que le service presté en Wallonie est moins bon. Il est évident que les risques diffèrent en Flandre et en Wallonie. Ainsi, la densité de population est plus élevée en Flandre et cette population est beaucoup plus dispersée sur le territoire. En Wallonie, le caractère rural de certaines régions fait que dans certaines zones, par exemple, les besoins en matière de sauvetage, d'aide aux personnes et de protection de leurs biens se font moins ressentir.

La composition des corps de sapeurs-pompiers peut également se déduire de ces chiffres. En Flandre, la majorité des corps sont communaux (« corps C »). Pas moins de 80 des 165 corps flamands, essentiellement composés de volontaires, relèvent de la catégorie C (48,5 %). En Wallonie, seuls 19 corps sur 85 (22,35 %) sont organisés au niveau communal, ainsi qu'il ressort d'ailleurs également du total des dépenses relatives aux corps de pompiers dans chaque Région.

La tendance à la professionnalisation des corps de pompiers s'est également manifestée au cours des discussions qui ont eu lieu durant les travaux du

De resultaten van deze studies leiden tot de vaststelling dat het brandweerlandschap in Vlaanderen, Wallonië en Brussel totaal verschillend is ingericht. De korpsen zijn ingedeeld in categorieën, aangeduid met de letters C, X, Y of Z. Een C-korps is een korps dat uitsluitend de bescherming van de eigen gemeente opneemt. De X-korpsen zijn de zeer grote korpsen — gelijklopend met de 5 grote steden van ons land — en beschikken uitsluitend over beroepspersoneel. De Y-korpsen zijn zoals de X-korpsen ermee belast versterking te verlenen aan de andere nabij gelegen korpsen. De Z-korpsen tot slot dienen zoals de X- en Y-korpsen de brandweerservice volwaardig te verzorgen in hun buurgemeenten zonder eigen brandweer. De Y- en Z-korpsen werken veelal met een gemengde personeelsbezetting tussen beroeps- en vrijwilligerspersoneel.

De verdeling van de korpsen voor het gehele land ziet er als volgt uit :

We stellen dus vast dat Vlaanderen bijna het dubbel aantal brandweerposten telt in vergelijking met Wallonië. De Brusselse situatie is dan weer bijzonder omdat de brandweerdienst daar gewestelijk werd uitgebouwd. De risicoanalyse — op basis van de dekking in functie van de uitruktijden — laat dan ook in het zuiden van ons land heel wat meer « zwarte vlekken » zien. Dit zijn gebieden waar geen enkele huidige brandweerdienst binnen de vooropgestelde tijd ter plaatse kan zijn.

De risicoanalyse waarvan reeds sprake hield echter geen rekening met de risico's in termen van bevolkingsdichtheid, opslag van gevaarlijke producten, de inplanting van bijvoorbeeld Seveso-bedrijven, enz. Het bestaan van « zwarte vlekken » betekent desgevallend niet noodzakelijk dat hierdoor een slechtere dienstverlening zou zijn in Wallonië. Het is duidelijk dat de risico's in Vlaanderen en Wallonië verschillend zijn. Zo is Vlaanderen veel dichter bevolkt en is deze bevolking veel meer gespreid over het grondgebied. In Wallonië is door het rurale karakter van sommige streken bijvoorbeeld in bepaalde gebieden de nood aan redding van en bijstand aan personen en de bescherming van hun goederen minder aanwezig.

Een andere conclusie die we uit de cijfers kunnen afleiden, is de samenstelling van de korpsen. Vlaanderen telt een overwegend aantal gemeentelijke korpsen of C-korpsen. Maar liefst 80 van de 165 Vlaamse korpsen zijn C-korpsen (48,5 %) die hoofdzakelijk op vrijwilligers draaien. In Wallonië treft men slechts 19 op de 85 korpsen (22,35 %) aan die gemeentelijk zijn ingericht. Dit vertaalt zich trouwens ook in de totale kostprijs die per Gewest aan de brandweer wordt besteed.

De neiging naar meer beroepskorpsen heeft zich ook gemanifesteerd tijdens de gesprekken die zich gedurende de werkzaamheden binnen de werkgroep

groupe de travail Paulus. En Wallonie, par exemple, la Fédération royale des corps de sapeurs-pompiers de Belgique (FRCSPB) est nettement plus favorable à la professionnalisation du personnel des corps de pompiers.

Compte tenu de ces différences importantes, nous estimons qu'il serait logique de défédéraliser les services d'incendie, ceux-ci relevant toujours à l'heure actuelle de la compétence des communes. Le lien de ces services avec le niveau communal ressort tout d'abord du fait que les bourgmestres sont chargés de veiller à la sécurité de leur commune. La nécessité de régionaliser ces services découle par ailleurs du transfert aux régions de la compétence relative aux pouvoirs locaux par la loi spéciale du 13 juillet 2001. En effet, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour :

- la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales;

- le changement ou la rectification des limites des provinces et des communes;

- la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions des agglomérations et des fédérations de communes;

- l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris le contrôle des dépenses électorales y afférentes;

- le régime disciplinaire des bourgmestres;

- les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus;

- les funérailles et sépultures;

- les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique;

- le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;

- le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés;

Paulus hebben afgespeeld. In Wallonië is bijvoorbeeld de beroepsvereniging van de brandweerdiensten (FRCSPB) veel meer voorstander van een professionalisering van het personeelsbestand bij de brandweerdiensten.

Gezien deze belangrijke verschillen lijkt ons de defederalisering van de brandweer een logische stap. De brandweerdiensten zijn tot op vandaag nog steeds gemeentelijke diensten. Die band met de gemeente komt in de eerste plaats tot uiting door de bevoegdheid die aan de burgemeesters wordt toevertrouwd om te waken over de veiligheid in hun gemeente. De noodzaak tot regionalisering volgt ook uit de overheveling van de bevoegdheid inzake de lokale besturen aan de gewesten door middel van de bijzondere wet van 13 juli 2001. De gewesten zijn immers op basis van artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd voor :

- de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen;

- het wijzigen en corrigeren van de grenzen van de provincies en van de gemeenten;

- de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de instellingen van de agglomeraties en federaties van gemeenten;

- de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, met inbegrip van de controle op de verkiezingsuitgaven;

- het tuchtstelsel voor de burgemeesters;

- de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalium van de erkende erediensten;

- de begraafplaatsen en de lijkbezorging;

- de vereniging van provincies en gemeenten tot nut van het algemeen;

- de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties, en de federaties van gemeenten en provincies;

- de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de Gemeenschappen bevoegd zijn;

— les conditions et le mode suivant lesquels les organes territoriaux intracommunaux, visés à l'article 41 de la Constitution, peuvent être créés.

Ce même article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles contient toutefois aussi une série d'exceptions qui restent par conséquent de la compétence de l'autorité fédérale. L'organisation des services d'incendie relève de ces exceptions. La présente proposition transfère par conséquent l'organisation des services d'incendie aux régions, pour permettre la mise en œuvre d'une politique uniforme conjointement avec le reste de l'organisation et du fonctionnement des institutions communales.

Ce transfert présente également des avantages pour le statut du personnel. Actuellement, les pompiers font partie du personnel communal. Différents conflits de compétence s'étant déjà produits dans le passé, le transfert des services d'incendie aux régions pourrait mettre fin à ces problèmes qui resurgissent constamment. À titre d'exemple, on citera la problématique du pécule de vacances ou l'octroi du congé préalable à la retraite. Si la compétence relative à ce personnel est attribuée aux régions, celles-ci pourront édicter des règles plus en harmonie avec celles édictées à l'égard du reste du personnel communal. Actuellement, la distinction qui existe par exemple entre, d'une part, le personnel de la police locale — qui dispose d'un statut fédéral et est soumis à diverses autres dispositions — et, d'autre part, le personnel communal, suscite de très nombreuses tensions. Si le personnel des services d'incendie devait aujourd'hui obtenir également un autre statut au niveau fédéral — avec d'autres conditions et acquis —, cela accentuerait encore la pression sur le statut du personnel communal.

Les régions sont également, et dans une large mesure, compétentes en matière d'environnement et de politique de l'eau. La lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses est désormais devenue une des tâches principales des services d'incendie. Non seulement la fixation de normes, mais également la proaction, la prévention, la préparation, l'exécution et l'évaluation en matière d'environnement et de politique de l'eau relèveraient ainsi du même niveau de compétence.

Pour pouvoir mener une politique cohérente dans tous ces domaines, le transfert des services d'incendie aux régions est la meilleure solution.

*
* *

— de voorwaarden waaronder en de wijze waarop binnengemeentelijke territoriale organen als bedoeld in artikel 41 van de Grondwet kunnen worden opgericht.

Ditzelfde artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bevat echter ook een aantal uitzonderingen die bijgevolg een bevoegdheid blijven van de federale overheid. De organisatie van de brandweer behoort tot deze uitzonderingen. Dit voorstel draagt dan ook de organisatie van de brandweer over aan de bevoegdheid van de gewesten, zodat samen met de rest van de organisatie en werking van de gemeentelijke instellingen een eenvormig beleid zou kunnen gevoerd worden.

Dit heeft zo ook zijn voordelen voor het personeels —statuut. De huidige brandweelieden behoren tot het gemeentelijk personeel. Gezien in het verleden zich reeds verschillende bevoegdheidsconflicten hebben voorgedaan, zou een overdracht inzake de brandweerdiensten aan de gewesten een einde kunnen stellen aan deze steeds opnieuw opduikende struikelblokken. Als voorbeelden kunnen aangehaald worden de problematiek van het vakantiegeld of de toekenning van het verlof voorafgaand aan pensionering. Door de bevoegdheid rond dit personeel bij de gewesten te leggen, kan ook een meer afgestemde regeling worden getroffen met het andere gemeentepersoneel. Het onderscheid dat bijvoorbeeld nu ontstaat tussen enerzijds het lokale politiepersoneel — die een federaal statuut hebben en diverse andere bepalingen bevatten — en anderzijds het gemeentepersoneel, zorgen nu eenmaal voor heel wat spanningen. Indien nu ook het brandweerpersoneel een ander statuut zou verkrijgen op federaal niveau — met andere voorwaarden en verworvenheden — zal ook dit voor bijkomende druk op het gemeentelijke personeelsstatuut zorgen.

De gewesten zijn tevens bevoegd voor een belangrijk deel inzake het leefmilieu en het waterbeleid. De bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen is nu eenmaal één van de kerntaken van de brandweerdiensten. Niet enkel het vastleggen van de normering, maar tevens ook de pro-actie, preventie, preparatie, uitvoering en evaluatie met betrekking tot het leefmilieu en het waterbeleid zou op die manier tot hetzelfde bevoegdheidsniveau behoren.

Om een coherent beleid te kunnen voeren op al deze gebieden is de overheveling van de brandweer naar de gewesten de beste oplossing.

Dirk CLAES.
Jan DURNEZ.

*
* *

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

Article 1^{er}

La présente loi spéciale règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 25 avril 2004, les mots « , et aux services d'incendie » sont abrogés.

14 octobre 2010.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Deze bijzondere wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 6, § 1, VIII, 1^o, vierde gedachtestreepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, laatstelijk gewijzigd bij de bijzondere wet van 25 april 2004, worden de woorden « , en de brandweer » opgeheven.

14 oktober 2010.

Dirk CLAES.
Jan DURNEZ.