

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1999-2000

5 JANVIER 2000

Proposition de loi organisant les services de secours et abrogeant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

[L. 29.665/4]

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le président du Sénat, le 22 novembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi «organisant les services de secours et abrogeant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile» (Doc. parl. Sénat, n° 2-16/1), a donné le 20 décembre 1999 l'avis suivant :

OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

Par une lettre du 19 novembre 1999, le Président du Sénat a sollicité l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas un mois à propos d'une proposition de loi «organisant les services de secours et abrogeant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile», déposée par Mme Anne-Marie Lizin.

Cette lettre est accompagnée d'un courrier de la présidente de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives qui informe le Président du Sénat de la volonté des commissaires de saisir la section de législation de la proposition de loi précitée.

Ce courrier contient le passage suivant :

« Cette proposition vise une intégration des unités de la protection civile avec les services régionaux d'incendie et de secours.

Voir:

Documents du Sénat :

2-16 - SE 1999 :

N° 1: Proposition de loi de Mme Lizin.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1999-2000

5 JANUARI 2000

Wetsvoorstel tot regeling van de hulpdiensten en tot opheffing van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

[L. 29.665/4]

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 22 november 1999 door de voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsvoorstel «tot regeling van de hulpdiensten en tot opheffing van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming» (Gedr. Stuk, Senaat, nr. 2-16/1) heeft op 20 december 1999 het volgende advies gegeven :

ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

Per brief van 19 november 1999 heeft de voorzitter van de Senaat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State gevraagd binnen een termijn van ten hoogste één maand, over een wetsvoorstel «tot regeling van de hulpdiensten en tot opheffing van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming», ingediend door mevrouw Anne-Marie Lizin.

Deze brief gaat vergezeld van een schrijven van de voorzitter van de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden, die de voorzitter van de Senaat ervan in kennis stelt dat de commissieleden het voormelde wetsvoorstel om advies aan de afdeling wetgeving wensen voor te leggen.

Dat schrijven bevat de volgende passage :

« Cette proposition vise une intégration des unités de la protection civile avec les services régionaux d'incendie et de secours.

Zie:

Stukken van de Senaat :

2-16 - BZ 1999 :

Nr. 1: Wetsvoorstel van mevrouw Lizin.

Notre commission souhaite que l'avis porte notamment sur la possibilité d'une telle intégration par une loi ordinaire, tenant compte des compétences des différentes autorités et cela, au niveau fédéral, régional et provincial. »

La section de législation du Conseil d'État est donc principalement consultée quant à la compatibilité de la proposition de loi avec le système de répartition des compétences en matière de protection civile, en ce compris les services d'incendie, entre le pouvoir fédéral, les régions et les pouvoirs locaux.

Étant saisie dans un délai ne dépassant pas un mois, sur la base de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limitera son examen à cette question de compétence (I) ainsi qu'à celle de l'intégration de la proposition de loi dans l'arsenal législatif existant (II).

N'étant pas en mesure d'interroger l'auteur de la proposition de loi, la section de législation du Conseil d'État a dû se contenter des développements et du dispositif de la proposition pour tenter de comprendre les objectifs poursuivis.

C'est pourquoi l'avis envisage parfois plusieurs hypothèses de réflexion, les dispositions en projet pouvant quelquefois être comprises dans des sens différents.

I. La répartition des compétences en matière de protection civile en ce compris les services d'incendie

1. C'est essentiellement la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile qui fixe les contours de la matière.

Il convient également de se référer à la nouvelle loi communale et, plus particulièrement, aux articles 135, § 2, alinéa 2, 5^o, 143 et 144 ainsi qu'à la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes dont l'article 4 prévoit notamment que la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente sont des matières que les communes peuvent transférer à l'agglomération ou à la fédération.

Tant la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État que la loi ordinaire du 16 juillet 1993 ayant le même objet expriment la volonté du législateur de maintenir la matière de la protection civile dans la sphère du pouvoir fédéral.

Ainsi, l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, exclut expressément la compétence des régions à l'égard des associations de provinces et de communes, pour ce qui a trait à la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie.

Ainsi encore, en insérant au paragraphe 4 de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles un 6^o, la loi spéciale du 16 juillet 1993 a limité exclusivement l'association des gouvernements des entités fédérées à «l'élaboration de dispositions fédérales générales prévues à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile».

De son côté, la loi ordinaire du 16 juillet 1993 précitée, en modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, poursuit deux objectifs (1):

— d'une part, renforcer le rôle de l'autorité fédérale en matière de protection civile en prévoyant expressément le pouvoir du Roi de fixer les règles générales du statut des membres du personnel des services d'incendie, et ce à l'égard de l'ensemble des services d'incendie, c'est-à-dire tant les services communaux et intercommunaux que le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la

Notre commission souhaite que l'avis porte notamment sur la possibilité d'une telle intégration par une loi ordinaire, tenant compte des compétences des différentes autorités et cela, au niveau fédéral, régional et provincial. »

De afdeling wetgeving van de Raad van State wordt dus hoofdzakelijk geraadpleegd in verband met de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het systeem van verdeling van de bevoegdheid voor civiele bescherming, met inbegrip van de brandweerdiensten, over de federale overheid, de gewesten en de plaatselijke overheden.

Doordat de afdeling wetgeving geadieerd is binnen een termijn van ten hoogste één maand, overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zal ze zich beperken tot het onderzoek van die bevoegdheidskwestie (I), alsmede van de kwestie betreffende de opneming van het wetsvoorstel in het bestaande regelbestand (II).

Doordat de afdeling wetgeving de indiener van het wetsvoorstel geen vragen heeft kunnen stellen, heeft ze genoeg moeten nemen met de toelichting en met het dispositief van het voorstel om de doelstellingen te proberen te begrijpen.

Om deze reden worden in het advies bijwijlen verschillende denksporen gevolgd, omdat de ontworpen bepalingen soms op verschillende manieren kunnen worden opgevat.

I. De verdeling van de bevoegdheid voor civiele bescherming, met inbegrip van de brandweerdiensten

1. Deze materie wordt hoofdzakelijk in de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming in grote trekken geregeld.

Er dient eveneens te worden verwezen naar de nieuwe gemeentewet en, inzonderheid, naar de artikelen 135, § 2, tweede lid, 5^o, 143 en 144, alsmede naar de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten, waarvan artikel 4 inzonderheid bepaalt dat brandweer en dringende medische hulpverlening aangelegenheden zijn die de gemeenten aan de agglomeratie of de federatie van gemeenten kunnen overdragen.

Zowel in de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur als in de gewone wet van 16 juli 1993 met hetzelfde onderwerp, wordt de wil van de wetgever te kennen gegeven dat de civiele bescherming binnen de bevoegdheidsfeer van de federale overheid blijft vallen.

Zo wordt uitdrukkelijk bepaald in artikel 6, § 1, VIII, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals het gewijzigd is bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, dat de gewesten niet bevoegd zijn voor verenigingen van provincies en gemeenten, wat het specifieke toezicht inzake brandbestrijding betreft.

Door in paragraaf 4 van artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een onderdeel 6^o op te nemen, beperkt de bijzondere wet van 16 juli 1993 aldus wederom het erbij betrekken van de deelregeringen uitsluitend tot «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».

Met het wijzigen van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming streeft de voormelde gewone wet van 16 juli 1993 van haar kant twee doelstellingen na (1):

— enerzijds de versterking van de rol van de federale overheid inzake civiele bescherming, door uitdrukkelijk te bepalen dat de Koning bevoegd is om de algemene regels van het personeelsstatuut van de brandweerdiensten vast te stellen, en dit voor alle brandweerdiensten, namelijk zowel de gemeentelijke als intergemeentelijke brandweerdiensten als de Brusselse Hoofdstedelijke

(1) Doc. Chambre, n° 897/1, 92/93, pp. 70 et 71.

(1) Stuk Kamer, nr. 897/1, 92/93, blz. 70 en 71.

Région de Bruxelles-Capitale créé par une ordonnance du 19 juillet 1990;

— d'autre part, compte tenu de la particularité de la situation juridique de la Région de Bruxelles-Capitale, celle-ci pouvant exercer en vertu de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises les compétences de l'agglomération bruxelloise, supprimer à l'égard de son service d'incendie, la tutelle spécifique ainsi que l'inspection organisée par le Roi.

Ces deux lois, l'une et l'autre postérieures à la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, montrent que l'autonomie dont jouit la seule Région de Bruxelles-Capitale en tant qu'elle exerce les anciennes compétences de l'agglomération bruxelloise, n'est pas entière lorsqu'elle fixe le statut des membres du personnel de son service d'incendie ou les règles de fonctionnement de son service.

L'ensemble de ces dispositions consacre donc la compétence du pouvoir fédéral en la matière.

Il est permis de se demander si certaines dispositions de la proposition de loi à l'examen n'ont pas pour effet de remettre en cause cette répartition de compétences.

2. Ainsi, l'article 3 de la proposition dispose que :

« Dans le respect des prérogatives des autorités compétentes, le ministre de l'Intérieur en concertation avec les régions est chargé de coordonner la politique générale en matière de services de secours ainsi que de coordonner la gestion des services de secours.

En outre, le Roi, sur proposition du ministre de l'Intérieur, en concertation avec les régions et dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées, veille à organiser les services de secours de manière à garantir une collaboration opérationnelle efficace. »

De même l'article 5 de la proposition de loi envisage une concertation avec les régions lorsque le Roi fixera la participation des communes au financement des services de secours.

La proposition de loi prévoit ainsi une concertation avec les régions, d'une part, pour la coordination de la politique générale relative aux services de secours et la gestion de ces services et, d'autre part, afin d'assurer une collaboration opérationnelle efficace entre les services de secours.

Cette concertation porte sur des aspects de la protection civile, au sens de la loi du 31 décembre 1963, précitée, qui actuellement relèvent de la compétence du pouvoir fédéral.

Si la volonté de l'auteur de la proposition est d'élargir le champ d'intervention des régions dans cette politique, en participant à l'élaboration de normes réglementaires autres que celles purement statutaires prévues à l'article 6, § 4, 6^o, de la loi spéciale précitée, seule une modification de cette loi spéciale peut y parvenir.

Si l'intention n'est pas celle-là, mais est de faire participer les régions à la gestion des services de secours, au titre de leur compétence en matière de tutelle ordinaire, en ne les impliquant pas dans l'élaboration des normes réglementaires proprement dites, mais en créant une commission de concertation ad hoc, encore faut-il que cette volonté soit compatible avec l'autonomie régionale. Cette concertation ne peut en effet se réaliser que sur une base volontaire(1).

En outre, dans cette hypothèse, l'attention de l'auteur de la proposition est également attirée sur l'article 92^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vertu duquel il peut revenir au Roi (et non au législateur) de régler, par

Dienst voor brandweer en dringende medische hulp, opgericht bij een ordonnantie van 19 juli 1990;

— anderzijds, gelet op de specifieke rechtssituatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat krachtens artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse Instellingen de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie mag uitoefenen, de afschaffing van het specifieke toezicht, alsook van de inspectie georganiseerd door de Koning, ten aanzien van de brandweerdienst van dat gewest.

Uit die twee wetten, die beide dateren van na de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen, blijkt dat de autonomie waarover alleen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt in zoverre het de vroegere bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie uitoefent, niet volledig is wanneer dat gewest het personeelsstatuut of de werkwijze van zijn brandweerdienst vaststelt.

Al deze bepalingen verankeren dus de bevoegdheid van de federale overheid terzake.

Terecht rijst de vraag of die bevoegdheidsverdeling door sommige bepalingen van het voorliggende wetsvoorstel niet op losse schroeven komt te staan.

2. Artikel 3 van het voorstel bepaalt immers het volgende :

« Met inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde autoriteiten, wordt de minister van Binnenlandse Zaken belast om, in overleg met de gewesten, het algemeen beleid inzake hulpdiensten en het beheer van de hulpdiensten te coördineren.

Bovendien zorgt de Koning ervoor, op voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken en in overleg met de gewesten wat hun bevoegdheden betreft, dat de hulpdiensten worden georganiseerd op een manier die een doeltreffende operationele samenwerking garandeert. »

Zo bepaalt artikel 5 van het wetsvoorstel ook dat met de gewesten zal worden overlegd wanneer de Koning vaststelt wat de gemeenten bijdragen in de financiering van de hulpdiensten.

Het wetsvoorstel voorziet aldus in overleg met de gewesten, enerzijds voor de coördinatie van het algemene beleid inzake hulpdiensten en voor het beheer van die diensten en anderzijds voor een doeltreffende operationele samenwerking tussen de hulpdiensten.

Dat overleg heeft betrekking op aspecten van de civiele bescherming, in de zin van de voormelde wet van 31 december 1963, die thans onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen.

Indien de indiener van het voorstel het werktelein van de gewesten in het kader van dat beleid wil uitbreiden door ze te laten deelnemen aan het ontwerpen van andere verordeningsbepalingen dan de zuiver rechtspositionele bepalingen waarin artikel 6, § 4, 6^o, van de voormelde bijzondere wet voorziet, kan dat alleen door een wijziging van die bijzondere wet.

Als daarentegen niet dat de bedoeling is, maar wel de gewesten in de uitoefening van hun bevoegdheid voor gewoon toezicht de hulpdiensten mede te laten beheren, niet door ze bij de uitwerking van de eigenlijke verordeningsbepalingen te betrekken, maar door een overlegcomité ad hoc op te richten, dan nog moet die bedoeling verenigbaar zijn met de autonomie van de gewesten. Dat overleg is immers alleen op vrijwillige basis mogelijk(1).

Bovendien wordt de aandacht van de indiener van het voorstel in dat geval ook gevestigd op artikel 92^{ter}, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, krachtens hetwelk de Koning (en niet de wetgever) de vertegen-

(1) Voir en ce sens l'arrêt n^o 74/97 de la Cour d'arbitrage du 17 décembre 1997, le point B.8.3.

(1) Zie in die zin arrest nr. 74/97 van 17 december 1997 van het Arbitragehof, punt B.8.3.

un arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des gouvernements régionaux, la représentation des régions dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'il désigne.

En conséquence, il conviendrait qu'à bien des égards, l'article 3 précité soit mieux rédigé afin de faire clairement apparaître les intentions de l'auteur de ladite proposition.

Quant à l'article 5 précité, la concertation qu'il organise avec les régions concerne l'élaboration d'une norme réglementaire fixant la participation de chaque commune dans le financement des services de secours.

Une telle disposition modifie implicitement l'article 6, § 4, 6^o, de la loi spéciale et méconnaît ainsi cette répartition de compétence.

Cette disposition doit en conséquence faire l'objet d'une loi spéciale et sera omise de la proposition de loi examinée.

3. Dans le même ordre d'idées, il n'appartient pas au législateur fédéral, par une loi ordinaire, d'impliquer les gouvernements régionaux dans l'exercice de la tutelle spécifique.

Ainsi, les articles 22 et 23 de la proposition de loi prévoient, d'une part, que «Le conseil communal peut exercer un recours auprès du gouvernement régional contre les décisions du gouverneur les concernant» et, d'autre part, que «... le gouvernement régional statue sur le recours dans un délai de vingt-cinq jours à compter du lendemain de sa réception».

Aux termes de l'article 7, alinéa 1^{er}, b), de la loi spéciale précitée, l'État fédéral reste compétent pour l'organisation et l'exercice d'une tutelle spécifique en ce qui concerne les actes relevant de ses matières.

L'exercice de cette tutelle spécifique n'exclut cependant pas l'exercice d'une tutelle ordinaire de la part des régions, tutelle qui a dans ce cas un caractère complémentaire.

Il se peut en effet que la tutelle spécifique se limite à certains actes bien précis et que d'autres actes relèvent encore de la tutelle ordinaire.

Il ne saurait donc être question pour le législateur ordinaire fédéral de confier aux gouvernements régionaux l'examen de recours administratifs s'exerçant dans le cadre de la tutelle spécifique.

Les articles 22 et 23 précités doivent être repensés fondamentalement.

4. Quant à l'article 25 de la proposition de loi, il abroge la loi du 31 décembre 1963 précitée, sans avoir égard à l'article 6, § 4, 6^o, de la loi spéciale précitée, qui associe les Gouvernements régionaux aux arrêtés royaux contenant «les dispositions générales dans les limites desquelles est fixé 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».

En abrogeant la loi du 31 décembre 1963, précitée, la proposition de loi modifie implicitement l'article 6, § 4, 6^o, précité, en supprimant la formalité de l'association des régions.

woordiging van de gewesten in de beheers- of beslissingsorganen van nationale instellingen en organen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanwijst, kan regelen bij een met instemming van de gewestregeringen uitgevaardigd besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Bijgevolg zou de redactie van het voormelde artikel 3 op menig punt moeten worden verbeterd zodat de bedoelingen van de indier van het genoemde voorstel duidelijk tot uiting komen.

Wat het voormelde artikel 5 betreft, heeft het overleg met de gewesten dat bij dat artikel wordt ingesteld, betrekking op de uitwerking van een verordeningsbepaling waarbij wordt voorgeschreven hoeveel elke gemeente in de financiering van de hulpdiensten bijdraagt.

Zulk een bepaling wijzigt impliciet artikel 6, § 4, 6^o, van de bijzondere wet en schendt aldus die bevoegdheidsverdeling.

Bijgevolg moet deze bepaling via een bijzondere wet worden aangenomen en uit het onderzochte wetsvoorstel worden weggelaten.

3. In diezelfde gedachtegang staat het niet aan de federale wetgever om de gewestregeringen via een gewone wet bij de uitoefening van het specifieke toezicht te betrekken.

Zo bepalen de artikelen 22 en 23 van het wetsvoorstel enerzijds dat «de gemeenteraden bij de gewestregering in beroep kunnen gaan tegen de beslissingen van de gouverneur die hen betreffen» en anderzijds dat «... de gewestregering zich over het beroep uitsprekt binnen vijftig dagen te rekenen van de dag volgend op de ontvangst».

Volgens artikel 7, eerste lid, b), van de voornoemde bijzondere wet blijft de federale Staat bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van een specifiek toezicht op handelingen die verband houden met aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is.

De uitoefening van dat specifieke toezicht sluit evenwel niet uit dat de gewesten een gewoon toezicht uitoefenen, dat in dat geval van aanvullende aard is.

Het is immers mogelijk dat het specifieke toezicht tot welbepaalde handelingen beperkt is en dat andere handelingen nog onder het gewone toezicht vallen.

De federale gewone wetgever mag het onderzoeken van administratieve beroepen die in het kader van het specifieke toezicht worden ingesteld, dus in geen geval aan de gewestregeringen overlaten.

De voormelde artikelen 22 en 23 moeten grondig worden herzien.

4. Artikel 25 van het wetsvoorstel heft de voornoemde wet van 31 december 1963 op, zonder dat acht wordt geslagen op artikel 6, § 4, 6^o, van de voornoemde bijzondere wet, dat de gewestregeringen betreft bij de koninklijke besluiten die «de algemene bepalingen» bevatten «binnen de perken waarvan de personeelsformatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de toelagen en de vergoedingen, alsook de voorwaarden van werving, benoeming en bevordering voor het personeel van de openbare brandweerdiensten worden vastgesteld».

Door de voornoemde wet van 31 december 1963 op te heffen, wijzigt het wetsvoorstel impliciet het voornoemde artikel 6, § 4, 6^o, doordat het voorstel het vormvereiste dat de gewesten bij de totstandkoming van sommige bepalingen moeten worden betrokken, komt te vervallen.

La question est de savoir si cette modification implicite de la loi spéciale par une loi ordinaire est admissible(1).

a) Cette question suppose que l'on s'interroge d'abord sur l'origine de l'article 6, § 4, 6°.

Cette disposition est étroitement liée au pouvoir des régions d'exercer la tutelle ordinaire sur les décisions des autorités communales en vertu de l'article 7 de la loi spéciale précitée.

En 1993, le législateur ordinaire modifie la nouvelle loi communale afin de supprimer la compétence du Roi d'arrêter les dispositions générales relatives au statut du personnel communal.

L'autonomie communale est ainsi rétablie en cette matière. «Les autorités régionales pour leur part ne disposent à ce sujet d'aucun pouvoir réglementaire mais d'un pouvoir de tutelle».

Les conseils communaux pourront donc, — soulignent les travaux préparatoires —, «dans les limites de la tutelle exercée par les autorités compétentes, fixer de façon autonome le cadre, les conditions de nomination et d'avancement, le statut pécuniaire et les échelles de traitement ainsi que, moyennant le respect de l'article 148 modifié, les allocations et les indemnités du personnel communal»(2).

Compte tenu de l'absence d'une révision de l'article 162 de la Constitution en vue de régionaliser la nouvelle loi communale, il a été décidé, à l'époque, de restituer la matière du statut du personnel communal aux autorités communales(3) afin de libérer la tutelle régionale du cadre réglementaire fédéral.

Par contre, pour ce qui concerne les services d'incendie et les services de police communale, le législateur de 1993 a souhaité, comme il a déjà été dit plus haut, maintenir l'unité de la politique de police et d'incendie. À cette fin, il charge le Roi d'édicter les dispositions générales dans le cadre desquelles les communes notamment devront fixer les statuts des membres du personnel de ces services.

Cependant, pour tempérer cette compétence fédérale, la loi spéciale a consacré l'association des gouvernements régionaux à l'élaboration de ces normes fédérales générales, association qui apparaît comme le corollaire de la tutelle ordinaire attribuée aux régions.

b) Outre qu'elle abroge la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (article 25), la proposition de loi prévoit désormais que le Roi déterminera seul les règles régissant notamment la formation et le statut des «membres professionnels et non professionnels des services de secours» (article 4).

Le but que semble poursuivre la proposition de loi est de centraliser la matière entre les mains du pouvoir fédéral.

Toutefois, la proposition recèle une très grande ambiguïté. En effet, elle ne se prononce pas clairement sur le sort des services d'incendie communaux.

(1) Une question du même ordre a été posée lors de la réforme des polices. En effet, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, abroge l'article 189 de la nouvelle loi communale; or, l'article 6, § 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, prévoit l'association des gouvernements régionaux à l'élaboration des dispositions générales arrêtées par le Roi sur la base de l'article 189 précité, pour fixer les limites dans lesquelles les conseils communaux déterminent le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitement, les allocations ou indemnités ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres du corps de la police communale (voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État L. 28.080/1/V-2/V, publié dans doc. Chambre, n° 1676/5, 97/98).

(2) Doc. Chambre, n° 897/1, 92/93 p. 63.

(3) Coenen A., «Le droit communal entre organisation et contrôle», Mouvement communal, 1994, p. 517.

De vraag rijst of een bijzondere wet impliciet gewijzigd kan worden door een gewone wet(1).

a) Om die vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst de oorsprong van artikel 6, § 4, 6°, worden onderzocht.

Deze bepaling is nauw verbonden met de bevoegdheid van de gewesten om krachtens artikel 7 van de voornoemde bijzondere wet het gewone toezicht op de beslissingen van de gemeentelijke overheden uit te oefenen.

In 1993 wijzigt de gewone wetgever de nieuwe gemeentewet om de bevoegdheid van de Koning om de algemene bepalingen van het statuut van het gemeentepersoneel vast te stellen, op te heffen.

De gemeentelijke autonomie wordt aldus op dat gebied hersteld. «De gewestelijke overheden van hun kant hebben terzake geen reglementerende doch een toezichhoudende bevoegdheid».

De gemeenteraden zullen dus — zo wordt in de parlementaire voorbereiding onderstreept — «binnen de perken van het toezicht van de daartoe bevoegde overheden, autonoom de personeelsformatie, de wervings- en bevorderingsvoorwaarden, de bezoldigingsregeling en de weddeschalen, alsmede, met eerbiediging van de bepaling van het gewijzigde artikel 148, de toelagen en vergoedingen van het gemeentepersoneel kunnen vaststellen»(2).

Aangezien artikel 162 van de Grondwet niet met het oog op regionalisering van de nieuwe gemeentewet herzien is, is indertijd besloten om het statuut van het gemeentepersoneel weer toe te vertrouwen aan de gemeentelijke overheden(3), zodat het gewestelijke toezicht buiten het bestek van de federale regelgeving zou vallen.

Voor de brandweerdiensten en de diensten van de gemeentepolitie daarentegen heeft de wetgever van 1993, zoals hierboven al is vermeld, de eenheid van het politie- en het brandweerbeleid willen handhaven. Daartoe heeft hij de Koning belast met het uitvoeren van de algemene bepalingen in het kader waarvan de gemeenten onder meer de rechtspositie van de personeelsleden van die diensten zullen moeten bepalen.

Om die federale bevoegdheid iets af te zwakken, is in de bijzondere wet evenwel vastgelegd dat de gewestregeringen bij het ontwerpen van die federale algemene bepalingen betrokken worden, een verplichting die lijkt voort te vloeien uit het gewone toezicht dat aan de gewesten is toevertrouwd.

b) In het wetsvoorstel wordt niet alleen de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming opgeheven (artikel 25), maar wordt bovendien voorgeschreven dat de Koning als enige bepaalt welke regels zullen gelden voor onder meer de opleiding en het personeelsstatuut «van de beroeps- en vrijwillige medewerkers van de hulpdiensten» (artikel 4).

Het wetsvoorstel heeft blijkbaar tot doel die aangelegenheid in handen van de federale overheid te concentreren.

Het voorstel bevat evenwel een zeer grote onduidelijkheid. Er staat immers niet ondubbelzinnig in wat er met de gemeentelijke brandweerdiensten zal geschieden.

(1) Een soortgelijke vraag is gerezen tijdens de hervorming van de politiediensten. Artikel 189 van de nieuwe gemeentewet is immers opgeheven bij de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus; artikel 6, § 4, 7°, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt evenwel dat de gewestregeringen betrokken moeten worden bij het ontwerpen van de algemene bepalingen die de Koning op basis van het voornoemde artikel 189 vaststelt om te bepalen binnen welke perken de gemeenteraden de formatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de toelagen of vergoedingen alsook de voorwaarden van werving, benoeming en bevordering van de leden van het gemeentepolitiekorps kunnen bepalen (zie advies L. 28 080/1/V-2/V van de afdeling wetgeving van de Raad van State, bekendgemaakt in Stuk Kamer, nr. 1676/5, 97/98).

(2) Stuk Kamer, nr. 897/1, 92/93, blz. 63.

(3) Coenen A., «Le droit communal entre organisation et contrôle», Mouvement communal, 1994, blz. 517.

Or, il est important de le savoir si l'on veut trancher la question de l'association des régions prévue à l'article 6, § 4, 6°, de la loi spéciale, précitée, cette association étant étroitement liée au fait que les régions sont compétentes pour la tutelle ordinaire sur les institutions communales.

La volonté qui paraît se dégager de la proposition de loi est d'organiser les «services de secours» c'est-à-dire tant la protection civile que les services d'incendie, sur une base provinciale.

Les développements de la proposition ajoutent que

«De plus, dans le cas où les matières dépasseraient le niveau géographique d'une province, une coordination au niveau régional serait organisée. Il s'agirait en quelque sorte d'un état-major d'intervention des services de secours.

Un tel modèle opérationnel supprimera le problème de la délimitation des communes et le personnel ainsi que le matériel pourront être utilisés de manière optimale ...»

Le dispositif de la proposition de loi fait, quant à lui, ressortir que les «services de secours sont répartis en services de secours provinciaux» (article 9, alinéa 1^{er}) et que

«Les services provinciaux sont subdivisés par le Roi, sur avis du comité provincial, en services locaux de secours»,

ces derniers étant «... répartis en quatre classes, à savoir:

1° les cinq grands services situés à Liège, Charleroi, Gand, Bruxelles et Anvers;

2° les centres principaux de secours;

3° les centres de secours;

4° les postes avancés» (article 13, § 1^{er}).

Ni les développements ni le dispositif de la proposition de loi ne définissent avec précision ces différents concepts.

Si l'on se réfère à la loi du 31 décembre 1963, précitée, et plus particulièrement à l'arrêté royal du 8 novembre 1967 portant, en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie, les services publics d'incendie sont les services communaux d'incendie, les services régionaux d'incendie, les services intercommunaux d'incendie et le service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

En vertu de l'article 6 de l'arrêté royal précité, les communes qui possèdent un service d'incendie peuvent répartir le personnel et le matériel en un casernement central et un ou plusieurs postes avancés.

Quant aux services régionaux d'incendie, ils sont créés sur la base de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963, précitée, et se composent de plusieurs communes dont l'une d'entre-elles doit être désignée comme le centre de ce service régional d'incendie.

Cette commune désignée comme centre d'un groupe régional peut former avec plusieurs communes de ce groupe une intercommunale d'incendie en vertu de l'article 10^{ter} de la loi du 31 décembre 1963, précitée.

Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale, comme il a déjà été souligné, a créé un organisme d'intérêt public chargé de gérer la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente sur la base de l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

L'arrêté royal du 8 novembre 1967, précité, a réparti les services régionaux d'incendie en trois classes.

Het is echter belangrijk dat te weten om te kunnen uitmaken of de gewesten bij de aangelegenheid moeten worden betrokken, zoals in artikel 6, § 4, 6°, van de voornoemde bijzondere wet wordt voorgeschreven. Het erbij betrekken van de gewesten hangt immers nauw samen met het feit dat de gewesten bevoegd zijn voor het gewone toezicht op de gemeentelijke instellingen.

Uit het wetsvoorstel lijkt te kunnen worden afgeleid dat het de bedoeling is de hulpdiensten, dus zowel de civiele bescherming als de brandweerdiensten, op basis van de provincies te organiseren.

In de toelichting wordt voorts opgemerkt:

«Bovendien moet voor de gevallen waarbij de gebeurtenis de geografische grenzen van een provincie overschrijdt, in een gewestelijke coördinatie worden voorzien. In feite zou het om een soort «generale interventiestaf» van de hulpdiensten gaan.

Een dergelijk operationeel model zal het probleem van de gemeentegrenzen uit de weg ruimen. Zowel het personeel als het materieel zullen op de best mogelijke manier kunnen worden ingezet ...».

Uit het dispositief van het wetsvoorstel blijkt dat «de hulpdiensten onderverdeeld (worden) in provinciale hulpdiensten» (artikel 9, eerste lid) en dat

«de provinciale diensten door de Koning, op advies van het provinciaal comité, onderverdeeld (worden) in plaatselijke hulpdiensten», die

(worden) ingedeeld in vier categorieën, namelijk:

1° (de vijf grote diensten, gelegen in Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik;

2° de hoofdcentra van de hulpdiensten;

3° de hulpdiensten;

4° de voorposten» (artikel 13, § 1).

Deze onderscheiden begrippen worden noch in de toelichting, noch in het dispositief van het wetsvoorstel nauwkeurig gedefinieerd.

Als teruggegrepen wordt op de voornoemde wet van 31 december 1963, en bepaaldelijk op het koninklijk besluit van 8 november 1967 houdende, voor de vreedstijd, organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand, vallen zowel de gemeentelijke brandweerdiensten, de gewestelijke brandweerdiensten, de intergemeentelijke brandweerdiensten en de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp onder de openbare brandweerdiensten.

Krachtens artikel 6 van het voornoemde koninklijk besluit kunnen de gemeenten die een brandweerdienst bezitten het personeel en het materieel indelen in een centraal kazernement en in één of meer vooruitgeschoven posten.

De gewestelijke brandweerdiensten zijn opgericht op basis van artikel 10 van de voormelde wet van 31 december 1963 en omvatten verscheidene gemeenten waarvan één als centrum van die gewestelijke brandweerdienst moet worden aangewezen.

Krachtens artikel 10^{ter} van de voormelde wet van 31 december 1963 kan de gemeente die als centrum van een gewestelijke groep is aangewezen, met verschillende gemeenten van die groep een intercommunale brandweervereniging vormen.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ten slotte, zoals al is onderstreept, heeft op basis van artikel 5 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen een instelling van openbaar nut voor de administratie van de brandbestrijding en de dringende medische hulp opgericht.

Bij het voornoemde koninklijk besluit van 8 november 1967 zijn de gewestelijke brandweerdiensten in drie categorieën ingedeeld.

Ainsi, aux termes de l'article 12 de cet arrêté royal, font parties de la classe X, les services d'incendie des villes de Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Charleroi; la classe Y comprend les services d'incendie des communes d'Alost, Arlon, Bruges, Courtrai, Furnes, Genk, Geel, Hasselt, Huy, La Louvière, Lommel, Louvain, Malines, Marche-en-Famenne, Mons, Namur, Ostende, Audenarde, Roulers, Saint-Nicolas, Tournai, Turnhout, Verviers et Wavre; quant à la classe Z, elle comprend tous les services d'incendie non repris dans les classes précédentes et qui relèvent d'une commune centre de groupe.

Cette classification implique que les services d'incendie de la classe X doivent être professionnels et que les services d'incendie de la classe Y doivent être professionnels ou mixtes.

La loi du 31 décembre 1963, précitée, a donc confié principalement aux communes les missions en matière de lutte contre l'incendie.

La proposition de loi semble au contraire privilégier le rôle des provinces dans l'organisation des «services de secours», les services locaux de secours n'étant qu'une subdivision des services provinciaux aux termes de l'article 13, § 1^{er}, précité de la proposition.

Toutefois, l'article 20 de la proposition semble impliquer les communes dans la gestion des services de secours pour ce qui concerne le cadre organique opérationnel et le cadre organique du personnel administratif et logistique de ces services.

De même, la proposition de loi n'apporte aucune modification à la nouvelle loi communale dont l'article 135, § 2, alinéa 2, 5^o, prévoit que les autorités communales doivent notamment prévenir et faire cesser par la distribution de secours appropriés, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les incendies, les épidémies et les épizooties.

Sont également concernés les articles 143, alinéa 2, et 144 de la nouvelle loi communale qui ont trait au statut des membres des services d'incendie communaux. Or, ces dispositions ne sont pas visées par les modifications contenues dans la proposition de loi.

Ainsi donc, puisqu'il semble que les «services locaux d'incendie» restent, dans le système de la proposition, constitués des services communaux d'incendie, la proposition de loi ne peut méconnaître la ratio legis de l'article 6, § 4, 6^o, de la loi spéciale précitée.

En conséquence, la proposition de loi ne peut modifier implicitement la loi spéciale et doit être revue afin de respecter la répartition des compétences en cette matière.

6. La proposition de loi ne semble également pas tenir compte de la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale laquelle a créé son propre service d'incendie et d'aide médicale urgente.

Ce sont les articles 166, § 2, de la Constitution et 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, qui autorisent la Région de Bruxelles-Capitale à exercer les compétences de l'agglomération bruxelloise dont la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente.

Cet aménagement des compétences n'a cependant pas eu pour effet de régionaliser la protection civile pour ce qui concerne la seule Région bruxelloise.

Conformément à l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, la Région de Bruxelles-Capitale dispose des mêmes compétences que les deux autres régions c'est-à-dire celles consacrées par la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

Zo maken de brandweerdiensten van de steden Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi volgens artikel 12 van dat koninklijk besluit deel uit van categorie X; categorie Y omvat de brandweerdiensten van de gemeenten Aalst, Aarlen, Bergen, Brugge, Doornik, Geel, Genk, Hasselt, Hoei, Kortrijk, La Louvière, Lommel, Leuven, Marche-en-Famenne, Mechelen, Namen, Oostende, Oudenaarde, Roeselare, Sint-Niklaas, Turnhout, Verviers, Veurne en Waver; categorie Z omvat alle brandweerdiensten die niet voorkomen in de voorgaande categorieën en onder een groepscentrumgemeente ressorteren.

Volgens deze indeling moeten de brandweerdiensten van categorie X beroepsdiensten en de brandweerdiensten van categorie Y beroepsdiensten of gemengde diensten zijn.

De voornoemde wet van 31 december 1963 heeft dus de gemeenten in hoofdzaak belast met de taken van brandbestrijding.

Het wetsvoorstel lijkt daarentegen de rol van de provincies te benadrukken wat de organisatie van de «hulpdiensten» betreft, aangezien de plaatselijke hulpdiensten naar luid van het voornoemde artikel 13, § 1, van het wetsvoorstel, louter een onderverdeling van de provinciale diensten zijn.

Artikel 20 van het wetsvoorstel lijkt evenwel de gemeenten te betrekken bij het beheer van de hulpdiensten wat betreft de formatie van het operationeel personeel en de formatie van het administratief en het logistiek personeel van die diensten.

Het wetsvoorstel brengt ook geen enkele wijziging aan in de nieuwe gemeentewet, waarvan artikel 135, § 2, tweede lid, 5^o, stelt dat de gemeentelijke overheden onder andere de nodige hulp moeten verstrekken om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizootieën te voorkomen en te doen ophouden.

De artikelen 143, tweede lid, en 144 van de nieuwe gemeentewet, die betrekking hebben op de rechtspositieregeling van de leden van de gemeentelijke brandweerdiensten, zijn in deze context eveneens van belang. Welnu, de wijzigingen die in het wetsvoorstel besloten liggen, hebben geen betrekking op die bepalingen.

Aangezien de «plaatselijke brandweerdiensten» ook nog binnen het door het wetsvoorstel uitgewerkte systeem blijkbaar samengesteld blijven uit gemeentelijke brandweerdiensten, mag het wetsvoorstel dus niet voorbijgaan aan de ratio legis van artikel 6, § 4, 6^o, van de voornoemde bijzondere wet.

Bijgevolg mag het wetsvoorstel geen impliciete wijzigingen aanbrengen in de bijzondere wet en behoort het te worden herzien opdat de bevoegdheidsverdeling ter zake in acht wordt genomen.

6. In het wetsvoorstel lijkt ook geen rekening te worden gehouden met de bijzondere situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat zijn eigen dienst voor brandweer en dringende medische hulp heeft opgericht.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is op grond van artikel 166, § 2, van de Grondwet en artikel 48 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 gemachtigd om de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie uit te oefenen, waaronder ook brandbestrijding en dringende medische hulp.

Die organisatie van bevoegdheden heeft evenwel niet geleid tot regionalisering van de civiele bescherming wat louter het Brussels Gewest betreft.

Overeenkomstig artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989, heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden als de twee overige gewesten, namelijk die welke vastgesteld zijn in de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

C'est donc dans le respect de cette répartition des compétences que la Région de Bruxelles-Capitale doit agir lorsqu'elle veut intervenir en matière de lutte contre l'incendie.

Son pouvoir s'exerce alors par le biais de règlements lorsqu'il s'agit du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ou d'arrêtés lorsqu'il s'agit du gouvernement (article 52 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée).

Comme il a été rappelé plus haut, les réformes de 1993 ont simplement eu pour effet de tenir compte de la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale en supprimant, notamment dans la loi du 31 décembre 1963, précitée, toute forme de tutelle sur le service d'incendie et d'aide médicale urgente de cette région ainsi que l'inspection organisée par le Roi sur ce service d'incendie.

En dehors de ces deux exceptions, le service d'incendie de la Région de Bruxelles-Capitale est soumis au même régime que les autres services d'incendie.

C'est notamment pour cette raison que la loi du 31 décembre 1963, précitée, utilise tantôt les termes «services publics d'incendie», tantôt les termes «services communaux et régionaux d'incendie», la première expression englobant les services communaux, régionaux et le service d'incendie et d'aide médicale urgente créé par la Région de Bruxelles-Capitale.

La Région de Bruxelles-Capitale doit, comme les communes, tenir compte des dispositions générales arrêtées par le Roi sur la base de l'article 9, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1963, précitée, tant en ce qui concerne l'organisation des services publics d'incendie qu'en ce qui concerne 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.

La loi du 31 décembre 1963, précitée, a ainsi été aménagée pour tenir compte de la Région de Bruxelles-Capitale.

Or, la proposition de loi ne semble guère se préoccuper de ce cas d'espèce, seul l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, fait allusion au «service local de secours» situé à Bruxelles et qui appartient à la classe «des grands services».

La proposition de loi envisage l'organisation «des services de secours» essentiellement au niveau provincial en installant des organes qui auront pour missions tantôt d'organiser les services de secours, tantôt de veiller à l'efficacité des interventions, de gérer le matériel des services de secours, d'assurer la formation du personnel ou encore d'organiser la prévention (article 10 de la proposition de loi).

Compte tenu de cette option, qu'en sera-t-il exactement du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, région qui a été soustraite à la division du territoire en provinces?

La proposition doit en conséquence être repensée afin de tenir compte de l'existence du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

En conclusion, au regard de la répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions, la proposition de loi doit être fondamentalement revue afin de s'en tenir aux prescriptions des lois spéciales de réformes institutionnelles.

Si la volonté de l'auteur de la proposition de loi est de modifier le partage des compétences en matière de protection civile au sens large, une loi spéciale est indispensable.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoort dus rekening te houden met deze bevoegdheidsverdeling wanneer het wenst op te treden inzake brandbestrijding.

Zijn bevoegdheid wordt in die gevallen door middel van verordeningen uitgeoefend wat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad betreft en door middel van besluiten wat de Brusselse hoofdstedelijke regering betreft (artikel 52 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989).

Zoals er hiervoren op is gewezen, is het loutere gevolg van de hervormingen van 1993 dat aandacht is besteed aan de bijzondere situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, door onder andere in de voornoemde wet van 31 december 1963 elke vorm van toezicht op de dienst voor brandweer en dringende medische hulp van dit gewest alsook de door de Koning georganiseerde inspectie van deze dienst ongedaan te maken.

Die twee uitzonderingsgevallen daargelaten, valt de dienst voor brandweer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onder dezelfde regeling als de overige brandweerdiensten.

Dat is meer bepaald de reden waarom in de voornoemde wet van 31 december 1963 nu eens sprake is van «openbare brandweerdiensten», dan weer van «gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten», met dien verstande dat met de eerste benaming zowel de gemeentelijke, als de gewestelijke brandweerdiensten en de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgerichte dienst voor brandweer en dringende medische hulp bedoeld worden.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet, zoals de gemeenten, rekening houden met de algemene bepalingen die de Koning heeft uitgevaardigd ingevolge artikel 9, § 1, van de genoemde wet van 31 december 1963, zowel wat de organisatie van de openbare brandweerdiensten betreft, als ten aanzien van de personeelsformatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de vergoedingen en de toelagen, alsook de voorwaarden voor werving, benoeming en bevordering van de leden van de openbare brandweerdiensten.

De genoemde wet van 31 december 1963 is aldus aangepast om rekening te houden met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het wetsvoorstel lijkt zich echter zo goed als niet te bekommeren om dit geval; alleen in artikel 13, § 1, tweede lid, 1^o, wordt gewag gemaakt van de «plaatselijke hulpdienst» in Brussel, die tot de categorie «van de grote diensten» behoort.

Het wetsvoorstel wil «de hulpdiensten» voornamelijk op provinciaal niveau organiseren door organen op te richten die tot taak zullen hebben ofwel de hulpdiensten te organiseren, ofwel toe te zien op de operationele doeltreffendheid, alsook het materieel van de hulpdiensten te beheren, de opleiding van het personeel te verzorgen, of nog, de preventie te organiseren (artikel 10 van het wetsvoorstel).

Wat zal er, gezien deze optie, juist geschieden met de dienst voor brandweer en dringende medische hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een gewest dat buiten de indeling van het grondgebied in provincies is gelaten?

Het voorstel moet bijgevolg herzien worden om rekening te houden met de bestaande Brusselse hoofdstedelijke dienst voor brandweer en dringende medische hulp.

Kortom, in het licht van de verdeling van de bevoegdheden over de federale Staat en de gewesten, moet het wetsvoorstel grondig herzien worden met het oog op de naleving van de voorschriften van de bijzondere wetten tot hervorming van de instellingen.

Indien de indiener van het wetsvoorstel de bevoegdheidsverdeling inzake civiele bescherming in ruime zin wil wijzigen, is een bijzondere wet vereist.

II. Cohérence de la proposition de loi avec les textes législatifs existants

1. Plusieurs dispositions de la proposition de loi, dont notamment les articles 15, 16 et 17, ont trait à l'intervention des « services mobiles d'urgence et de réanimation » en collaboration étroite avec les services de secours.

Or, l'aide médicale urgente fait l'objet d'une loi spécifique, la loi du 8 juillet 1964.

Autant la proposition de loi abroge la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, autant elle reste silencieuse sur le sort de la loi relative à l'aide médicale urgente.

Si l'aide médicale urgente relève bien de la compétence de l'État fédéral(1), encore faut-il que l'auteur de la proposition de loi se préoccupe de la cohérence des normes législatives en vigueur avec les dispositions envisagées.

Pour ne citer qu'un exemple, les exigences posées par l'article 16 de la proposition ne sont pas consacrées par la loi du 8 juillet 1964 précitée.

Il appartient à l'auteur de la proposition de s'expliquer plus clairement sur les liens entre la proposition et la loi du 8 juillet 1964 précitée.

Ici aussi, l'attention est attirée sur la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale où les compétences en matière de lutte contre l'incendie ainsi qu'en matière d'aide médicale urgente sont exercées par le même organisme d'intérêt public créé en vertu de l'ordonnance du 19 juillet 1990 précitée.

2. La loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances prévoit, en son article 4, que les conseils communaux peuvent édicter des règlements relatifs à la prévention des incendies et des explosions.

De même, l'article 6 de cette loi consacre l'existence d'un Conseil supérieur de la sécurité contre l'incendie et l'explosion dont la mission est, d'une part, de suggérer toutes mesures relatives à la sécurité contre l'incendie et l'explosion et, d'autre part, de donner un avis sur les projets d'arrêtés relatifs à la prévention des incendies et des explosions.

Or, l'article 10, § 6, de la proposition envisage la création dans chaque province d'une commission de prévention chargée :

- « 1° de conseiller tous les préventionnistes;
- 2° de veiller à l'uniformité des rapports de prévention;
- 3° de fournir la documentation nécessaire;
- 4° de participer aux différentes commissions de prévention;
- 5° de participer à l'examen des demandes de dérogation. »

À nouveau, il est permis de s'interroger sur le sort de la loi du 30 juillet 1979 précitée et, plus particulièrement, sur le chapitre premier de cette loi consacré à la prévention des incendies et des explosions.

3. Le Conseil d'État se demande également si la proposition de loi peut avoir une incidence sur la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

Aux termes de cette loi, le ministre qui a la protection civile dans ses attributions doit notamment veiller à la mise sur pied de plans d'urgence et d'intervention pour prévenir des accidents

(1) Voir en ce sens l'arrêt n° 63/95 du 12 juillet 1995 de la Cour d'arbitrage (*Moniteur belge* du 17 août 1995).

II. Samenhang tussen het wetsvoorstel en de bestaande wetteksten

1. Verscheidene bepalingen van het wetsvoorstel, onder meer de artikelen 15, 16 en 17, hebben betrekking op het ingrijpen van de « mobiele urgentie- en reanimatiediensten » in nauwe samenwerking met de hulpdiensten.

De dringende medische hulp is evenwel geregeld in een specifieke wet, namelijk de wet van 8 juli 1964.

Terwijl het wetsvoorstel wel de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming opheft, zegt het nergens wat er geschiedt met de wet betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening.

Ook al behoort de dringende medische hulp voorzeker tot de bevoegdheid van de federale Staat(1), dan nog moet de indiener van het wetsvoorstel waken over de samenhang tussen de geldende rechtsregels en de bepalingen die hij wil invoeren.

Zo bijvoorbeeld worden de vereisten van artikel 16 van het voorstel niet gesteld in de genoemde wet van 8 juli 1964.

De indiener van het voorstel dient meer uitleg te verschaffen over de verbanden tussen het voorstel en de genoemde wet van 8 juli 1964.

Ook hier wordt gewezen op de bijzondere situatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar de bevoegdheden voor brandbestrijding en dringende medische hulp door eenzelfde instelling van openbaar nut uitgeoefend worden, een instelling die is opgericht krachtens de genoemde ordonnantie van 19 juli 1990.

2. Artikel 4 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, bepaalt dat de gemeenteraden verordeningen inzake preventie van branden en ontploffingen kunnen uitvaardigen.

Zo ook wordt bij artikel 6 van deze wet een Hoge Raad voor beveiliging tegen brand en ontploffing ingesteld, waarvan de taak er enerzijds in bestaat alle maatregelen inzake beveiliging tegen brand en ontploffing voor te stellen, en anderzijds advies te geven over ieder ontwerp-besluit betreffende de preventie van branden en ontploffingen.

Artikel 10, § 6, van het voorstel stelt de oprichting, in iedere provincie, van een commissie belast met preventie in het vooruitzicht. Die commissies hebben tot taak :

- « 1° alle preventie-verantwoordelijken bij te staan,
- 2° toe te zien op de eenvormigheid van de preventieverslagen,
- 3° de nodige documentatie beschikbaar te stellen,
- 4° deel te nemen aan de verschillende bestaande preventie-commissies,
- 5° deel te nemen aan het beoordelen van de aanvragen tot afwijking. »

Opnieuw rijst de vraag wat er geschiedt met de genoemde wet van 30 juli 1979 en, meer in het bijzonder, met hoofdstuk I van die wet, dat handelt over de preventie van brand en ontploffingen.

3. De Raad van Staat vraagt zich tevens af of het wetsvoorstel een weerslag kan hebben op de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.

Luidens die wet moet de minister die bevoegd is voor civiele bescherming er onder meer voor zorgen dat rampenplannen voor hulpverlening worden opgemaakt om te voorkomen dat er zich

(1) Zie in die zin arrest nr. 63/95 van 12 juli 1995 van het Arbitragehof (*Belgisch Staatsblad* van 17 augustus 1995).

majeurs provoqués par certaines activités industrielles (article 7, § 2, 1^o, de la loi précitée).

Par rapport à cette loi, pourrait-on envisager l'implication du «centre de crise national» créé par l'article 6 de la proposition de loi ou encore celle du «groupe spécial d'intervention fédéral» (GSI) prévu à l'article 7 de la proposition, ce groupe étant notamment compétent pour «des interventions en milieu nucléaire, bactériologique, chimique»?

Une nouvelle fois, la proposition de loi doit clairement indiquer quelles sont ses implications sur le régime juridique existant.

Les mêmes questions se posent au sujet de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire.

Ainsi, l'article 22 de cette loi prévoit que l'Agence fédérale de contrôle nucléaire

«... assure une mission d'assistance technique à l'élaboration des plans d'urgence que le ministre de l'Intérieur arrête. Elle organise une cellule d'intervention pour les cas d'urgence.»

Comme il a déjà été souligné, l'article 7 de la proposition de loi confie à un groupe spécial d'intervention fédéral des opérations complexes notamment en milieu nucléaire, bactériologique ou chimique.

Par ailleurs, l'article 2 de la proposition de loi prévoit que les services de secours «ont également pour mission l'intervention dans le cadre de risques ou d'accidents technologiques majeurs et assimilés» et qu'ils «peuvent encore agir comme élément de soutien technique ou logistique dans le cadre d'intervention de services spécialisés».

Derechef, il serait bon que l'auteur de la proposition de loi détermine avec précision les incidences de celle-ci sur cette loi du 15 avril 1994.

Cet inventaire des lois susceptibles d'être concernées par la réforme envisagée n'est probablement pas complet.

Préalablement à l'adoption de cette proposition de loi, il reviendra au législateur de mesurer l'incidence de cette réforme sur l'arsenal juridique existant afin d'éviter des incohérences et des insécurités juridiques.

La chambre était composée de :

M. R. ANDERSEN, président de chambre;

MM. P. HANSE et P. LIENARDY, conseillers d'État;

MM. P. GOTHOT et J. van COMPERNOLLE, assesseurs de la section de législation;

Mme M. PROOST, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. C. AMELYNCK, référendaire.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le greffier,

M. PROOST.

Le président,

R. ANDERSEN.

zware ongevallen voordoen die veroorzaakt worden door sommige industriële activiteiten (artikel 7, § 2, 1^o, van de genoemde wet).

Kan in het licht van die wet aangenomen worden dat het «nationale crisiscentrum», opgericht bij artikel 6 van het wetsvoorstel, daarbij betrokken wordt, of nog, de «federale speciale interventiegroep» (SIG), waarin artikel 7 van het voorstel voorziet en die onder meer bevoegd is voor «acties in een nucleaire, bacteriologische of chemische omgeving»?

Nogmaals, in het wetsvoorstel moet duidelijk worden aangegeven wat de weerslag is op de bestaande rechtsregels.

Dezelfde vragen rijzen met betrekking tot de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor nucleaire controle.

Artikel 22 van die wet bepaalt dat het Federaal Agentschap voor nucleaire controle

«... technische hulp (verleent) bij de uitwerking van de noodplannen die de minister van Binnenlandse Zaken beslist (en) ... een interventiecel voor de noodgevallen organiseert.»

Zoals reeds is opgemerkt, vertrouwt artikel 7 van het wetsvoorstel aan een federale speciale interventiegroep complexe operaties toe, onder meer in een nucleaire, bacteriologische of chemische omgeving.

Bovendien bepaalt artikel 2 van het wetsvoorstel dat de hulpdiensten «ook als taak (hebben) in te grijpen in geval van ernstige risico's of zware technologische of daarmee vergelijkbare ongevallen» en dat ze «voorts (...) een technisch of logistiek ondersteunende rol (kunnen) spelen bij het optreden van gespecialiseerde diensten».

Wederom geldt dat het wenselijk is dat de indiener van het wetsvoorstel nauwkeurig bepaalt wat de weerslag is van het voorstel op de wet van 15 april 1994.

Deze lijst van wetten die door de geplande hervorming geraakt kunnen worden is waarschijnlijk niet volledig.

Voordat dit wetsvoorstel wordt aangenomen, dient de wetgever na te gaan welke weerslag die hervorming heeft op het bestaande regelbestand om rechtsonzekerheid en gebrek aan samenhang te voorkomen.

De kamer was samengesteld uit:

De heer R. ANDERSEN, kamervoorzitter;

De heren P. HANSE en P. LIENARDY, staatsraden;

De heren P. GOTHOT en J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw M. PROOST, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de heer P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de heer C. AMELYNCK, referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer R. ANDERSEN.

De griffier,

M. PROOST.

De voorzitter,

R. ANDERSEN.