



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.994/2/V
du 28 juillet 2023

advies 73.994/2/V
van 28 juli 2023

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
18 novembre 2015 relatif à la
formation des membres des
services publics de secours'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
18 november 2015 betreffende
de opleiding van de leden van
de openbare hulpdiensten'

Le 4 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 18 août 2023, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2015 relatif à la formation des membres des services publics de secours'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacances le 28 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juillet 2023.

*

Op 4 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 18 augustus 2023 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 november 2015 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 28 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juli 2023.

*

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

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

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES – FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'article 175/1, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', qui, aux termes de l'alinéa 1^{er} du préambule du projet à l'examen, procure le fondement légal à celui-ci, a été inséré dans cette loi par l'article 73 de la loi du 29 décembre 2010 'portant des dispositions diverses (I)' ¹.

Aux termes de l'article 74, alinéa 2, de cette dernière loi,

« [l]e Roi fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 73 ».

Aucun arrêté royal faisant entrer en vigueur de manière formelle cet article 73 n'a été publié.

Il y a lieu toutefois de constater que l'arrêté royal du 18 novembre 2015 'relatif à la formation des membres des services publics de secours et modifiant divers arrêtés royaux', modifié par le projet à l'examen, se fonde également notamment sur l'article 175/1, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007.

Aux termes de son article 82,

« [cet arrêté royal du 18 novembre 2015] entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016, à l'exception des articles 51, 56, 58, 63, 71, 76 et 78 qui produisent leurs effets à partir du 1^{er} janvier 2015 ».

Il en résulte de manière implicite que, par cet arrêté royal du 18 novembre 2015, le Roi a fait entrer en vigueur l'article 73 de la loi du 29 décembre 2010 et donc que l'article 175/1, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 est en vigueur. Un arrêté royal du 30 août 2016 'modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2015 relatif à la formation des membres des services publics de secours et modifiant divers arrêtés royaux' a en outre été adopté depuis.

Il serait toutefois opportun, au titre notamment de la sécurité juridique, de faire entrer en vigueur cette disposition de manière expresse et formelle ².

¹ Voir aussi l'article 106 de la loi du 21 décembre 2013 'portant des dispositions diverses Intérieur', qui, en raison de l'insertion de paragraphes 2 à 5 dans l'article 175/1 de la loi du 15 mai 2007, énonce que le texte de cet article 175/1 issu de la loi du 29 décembre 2010 en formera le paragraphe 1^{er}.

² En ce sens, voir l'avis 40.953/1/V donné le 8 août 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003 relatif aux conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public', observation n° 2 formulée sous le sous-titre « Portée et fondement juridique du projet ».

Il convient donc d'insérer dans le projet à l'examen une disposition nouvelle, prise en vertu de l'article 74, alinéa 2, de la loi du 29 décembre 2010, faisant entrer en vigueur l'article 73 de la loi du 29 décembre 2010 avec effet au 1^{er} janvier 2015, date la plus éloignée de prise d'effet des dispositions de l'arrêté royal du 18 novembre 2015.

Un alinéa 1^{er} nouveau sera dès lors inséré dans le préambule, visant l'article 74, alinéa 2, de la loi du 29 décembre 2010 'portant des dispositions diverses (I)'.

2. Aux termes de l'article 175/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', les conditions d'octroi des subventions concernées doivent être déterminées par le Roi

« sur la base de la présence des élèves aux cours, de leur participation aux examens, du respect des règles formelles d'introduction des demandes de subvention ».

Les dispositions en projet de l'arrêté royal du 18 novembre 2015, combinées avec celles en vigueur du même arrêté royal, dont la modification n'est pas envisagée par le projet, qui ont pour objet de déterminer les conditions d'octroi des subventions, apparaissent effectivement comme prenant en compte la présence des élèves au cours ³ et le respect de règles formelles d'introduction des demandes de subvention ⁴.

Par contre, contrairement à ce que prévoit l'actuel article 60, alinéa 1^{er}, 2^o, en vigueur de l'arrêté royal du 18 novembre 2015, le dispositif en projet ne prend plus en considération la participation des élèves aux examens ⁵.

Le texte en projet sera revu et complété aux fins d'intégrer cet élément, dont la prise en considération est requise par le législateur.

3. L'article 175/1, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 prévoit également que

« [l]e montant de la subvention est fixé par le Roi sur la base de la nature de la formation, du nombre d'heures et du coût de la formation ».

Les dispositions en projet qui ont pour objet de permettre la fixation du montant de la subvention apparaissent effectivement comme prenant en compte la nature de la formation et le nombre d'heures de celle-ci. Il appartient encore à l'auteur du projet d'être en mesure d'établir que les montants envisagés se basent également sur le coût de la formation concernée.

Le dispositif en projet, en particulier l'article 52 en projet (article 1^{er} du projet), sera réexaminé à la lumière de cette observation.

³ Voir en particulier l'article 60 en projet (article 4 du projet).

⁴ Voir en particulier l'article 61 en projet (article 5 du projet).

⁵ Voir l'article 60 en projet (article 4 du projet).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Pour le motif exposé dans l'observation générale n° 1, il y a lieu d'insérer un alinéa 1^{er} nouveau au préambule visant l'article 74, alinéa 2, de la loi du 29 décembre 2010 'portant des dispositions diverses (I)'.
2. À l'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 2, il conviendra de compléter la date de la dernière loi modificative adoptée par la Chambre des représentants en séance plénière le 29 juin 2023 ⁶.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il apparaît de la lecture combinée des articles 52 et 60 en projet de l'arrêté royal du 18 novembre 2015 (articles 1^{er} et 4 du projet) que les montants prévus par l'article 60 en projet le sont par élève.

Le dispositif gagnerait en clarté si cette précision était mentionnée expressément à l'article 52 en projet.

L'article 52 en projet sera revu en conséquence.

Article 4

1. Compte tenu de la terminologie employée dans l'ensemble de l'arrêté royal du 18 novembre 2015, la question se pose de savoir s'il ne convient pas d'employer les termes « conditions d'admission » plutôt que les termes « conditions d'inscription ».

Si toutefois, dans l'intention de l'auteur du projet, les termes « conditions d'inscription » recouvraient une réalité autre que celle visée par les termes « conditions d'admission » déjà employés dans l'arrêté royal du 18 novembre 2015, il conviendrait alors que ledit arrêté soit complété aux fins de définir ces deux notions.

Le dispositif en projet sera revu à la lumière de cette observation.

⁶ Loi 'modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile' (*Doc. parl.*, Chambre, n°s 55-3414/004 et 55-3114/006).

2. Afin de couvrir toutes les hypothèses possibles quant au taux de présence des élèves dont il est question à l'article 60, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal du 18 novembre 2015, il y a lieu, dans cet alinéa, de remplacer :

– les mots « compris entre 50 et 74,9 % » par les mots « supérieur à 50 % et inférieur à 75 % » ;

– les mots « compris entre 25 et 49,9 % » par les mots « supérieur à 25 % et inférieur à 50 % ».

Articles 5 et 6

Les articles 61 et 62 en projet habilite la Direction générale de la Sécurité civile à « fixer » ou à « approuver » les modèles des tableaux de bord des formations et des formulaires de demande de subventions à introduire par les centres de formation.

Sont ainsi conférés des pouvoirs de nature réglementaire à cette administration.

À cet égard, il est rappelé que les agents de l'administration ne répondent pas politiquement de leurs actes devant l'assemblée législative et que l'attribution de compétences réglementaires qui leur serait faite porte atteinte à l'unicité du pouvoir réglementaire. Une subdélégation à ces autorités n'est donc en principe pas admissible. Compte tenu toutefois du pouvoir hiérarchique exercé par le ministre sur son administration, une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique ; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

Les articles 61 et 62 ne sont admissibles sur ce point que si les modèles qui seront « fixés » ou « approuvés » par la Direction générale de la Sécurité civile n'énoncent aucune règles nouvelles par rapport à celles dans le cadre desquelles ils seront ainsi adoptés.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN - RECHTSGROND

1. Artikel 175/1, § 1, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’, dat naar luid van het eerste lid van de aanhef van voorliggend ontwerp daarvan de rechtsgrond vormt, is in die wet ingevoegd bij artikel 73 van de wet van 29 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen (I)’.¹

Artikel 74, tweede lid, van die laatgenoemde wet luidt als volgt:

“De Koning bepaalt de datum waarop artikel 73 in werking treedt.”

Er is echter geen enkel koninklijk besluit bekendgemaakt dat dit artikel 73 formeel in werking doet treden.

Er dient evenwel vastgesteld te worden dat het koninklijk besluit van 18 november 2015 ‘betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten en tot wijziging van diverse koninklijke besluiten’, dat bij voorliggend ontwerp gewijzigd wordt, eveneens gegrond is op artikel 175/1, § 1, van de wet van 15 mei 2007.

Artikel 82 van dat koninklijk besluit luidt als volgt:

“Dit [koninklijk] besluit [van 18 november 2015] treedt in werking op 1 januari 2016, met uitzondering van de artikelen 51, 56, 58, 63, 71, 76 en 78, die uitwerking hebben vanaf 1 januari 2015.”

Daaruit vloeit op impliciete wijze voort dat, de Koning, bij dat koninklijk besluit van 18 november 2015, artikel 73 van de wet van 29 december 2010 in werking heeft doen treden en dat artikel 175/1, § 1, van de wet van 15 mei 2007 dan ook van kracht is. Sedertdien is overigens een koninklijk besluit van 30 augustus 2016 goedgekeurd ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 november 2015 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten en tot wijziging van diverse koninklijke besluiten’.

¹ Zie ook artikel 106 van de wet van 21 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken’ waarin, wegens de invoeging van de paragrafen 2 tot 5 in artikel 175/1 van de wet van 15 mei 2007, bepaald wordt dat de tekst van dat artikel 175/1 die ingevoegd is bij de wet van 29 december 2010, daarvan paragraaf 1 zal vormen.

Ter wille van inzonderheid de rechtszekerheid zou het evenwel raadzaam zijn om die bepaling uitdrukkelijk en formeel in werking te doen treden.²

In voorliggend ontwerp dient derhalve een nieuwe bepaling ingevoegd te worden, vastgesteld krachtens artikel 74, tweede lid, van de wet van 29 december 2010, om artikel 73 van de wet van 29 december 2010 in werking te doen treden met ingang van 1 januari 2015, wat de minst recente datum is waarop de bepalingen van het koninklijk besluit van 18 november 2015 uitwerking gekregen hebben.

In de aanhef dient bijgevolg een nieuw eerste lid ingevoegd te worden waarin verwezen wordt naar artikel 74, tweede lid, van de wet van 29 december 2010 'houdende diverse bepalingen (I)'.

2. Luidens artikel 175/1, § 1, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid' worden de voorwaarden volgens dewelke de subsidies in kwestie toegekend worden door de Koning bepaald

“op basis van de aanwezigheid van de leerlingen op de cursussen, hun deelname aan de examens, het respecteren van de formele regels voor het indienen van de aanvraag van subsidies.”

In de ontworpen bepalingen van het koninklijk besluit van 18 november 2015 gelezen in samenhang met de van kracht zijnde bepalingen van hetzelfde koninklijk besluit, die bij het ontwerp niet gewijzigd worden en die ertoe strekken te bepalen volgens welke voorwaarden subsidies toegekend worden, lijkt inderdaad rekening gehouden te worden met de aanwezigheid van de leerlingen op de cursussen³ en met het respecteren van de formele regels voor het indienen van de aanvraag van subsidies⁴.

In tegenstelling tot hetgeen bepaald wordt in het huidige artikel 60, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 18 november 2015 zoals die bepaling thans van kracht is, wordt in de ontworpen regeling geen rekening meer gehouden met de deelname van de leerlingen aan de examens.⁵

De ontworpen tekst dient aldus herzien en aangevuld te worden dat dit gegeven daarin opgenomen wordt, aangezien door de wetgever geëist wordt dat in aanmerking te nemen.

² Zie in die zin advies 40.953/1/V van 8 augustus 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 augustus 2006 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 juni 2003 betreffende de adviesraden van de huurders bij de openbare vastgoedmaatschappijen', opmerking 2 geformuleerd onder de ondertitel "Strekking en rechtsgrond van het ontwerp".

³ Zie in het bijzonder het ontworpen artikel 60 (artikel 4 van het ontwerp).

⁴ Zie in het bijzonder het ontworpen artikel 61 (artikel 5 van het ontwerp).

⁵ Zie het ontworpen artikel 60 (artikel 4 van het ontwerp).

3. In artikel 175/1, § 1, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 wordt eveneens bepaald dat

“[d]e hoogte van de subsidie wordt vastgesteld door de Koning op basis van de aard van de opleiding, het aantal uren en de kostprijs van de opleiding.”

De ontworpen bepalingen die ertoe strekken het mogelijk te maken dat het bedrag van de subsidie vastgesteld wordt, lijken inderdaad rekening te houden met de aard van de opleiding en het aantal uren van die opleiding. De steller van het ontwerp dient eveneens in staat te zijn aan te tonen dat voor de in het vooruitzicht gestelde bedragen ook gesteund wordt op de kostprijs van de opleiding in kwestie.

De ontworpen regeling, meer bepaald het ontworpen artikel 52 (artikel 1 van het ontwerp) dient in het licht van deze opmerking opnieuw onderzocht te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Om de reden die uiteengezet is in algemene opmerking 1, dient in de aanhef een nieuw eerste lid ingevoegd te worden waarin verwezen wordt naar artikel 74, tweede lid, van de wet van 29 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen (I)’.

2. In het eerste lid, dat het tweede lid wordt, dient de datum aangevuld te worden van de recentste wijzigingswet, die in plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen is op 29 juni 2023.⁶

DISPOSITIEF

Artikel 1

Uit het in onderlinge samenhang lezen van de ontworpen artikelen 52 en 60 van het koninklijk besluit van 18 november 2015 (artikelen 1 en 4 van het ontwerp) blijkt dat de bedragen bedoeld in het ontworpen artikel 60 bedragen per leerling zijn.

Het dispositief zou duidelijker zijn indien die precisering uitdrukkelijk vermeld zou worden in het ontworpen artikel 52.

Het ontworpen artikel 52 moet dienovereenkomstig herzien worden.

⁶ Wet ‘tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid’ (*Parl.St.* Kamer, nrs. 55-3414/004 en 55-3114/006).

Artikel 4

1. Gelet op de terminologie die gebezigd wordt in de volledige tekst van het koninklijk besluit van 18 november 2015, rijst de vraag of het niet beter is gebruik te maken van het begrip “toelatingsvoorwaarden” in plaats van “inschrijvingsvoorwaarden”.

Indien het begrip “inschrijvingsvoorwaarden”, volgens de bedoeling van de steller van het ontwerp, echter een andere lading zou dekken dan die van het begrip “toelatingsvoorwaarden”, dat reeds gebezigd wordt in het koninklijk besluit van 18 november 2015, zou dat besluit aldus aangevuld moeten worden dat die beide begrippen daarin gedefinieerd worden.

Het ontworpen dispositief moet in het licht van deze opmerking herzien worden.

2. Teneinde alle mogelijke gevallen in aanmerking te nemen wat betreft de aanwezigheidsgraad van de leerlingen waarvan sprake is in het ontworpen artikel 60, tweede lid, van het koninklijk besluit van 18 november 2015, dienen in dat lid:

– de woorden “tussen 50 en 74,9% ligt” vervangen te worden door de woorden “hoger is dan 50% en lager dan 75%”;

– de woorden “tussen 25 en 49,9% ligt” vervangen te worden door de woorden “hoger is dan 25% en lager dan 50%”.

Artikelen 5 en 6

Bij de ontworpen artikelen 61 en 62 wordt de Algemene Directie Civiele Veiligheid gemachtigd tot het “vastleggen” of het “goedkeuren” van de modellen van de boordtabellen van de opleidingen en van de formulieren van de subsidieaanvragen die door de opleidingscentra ingediend moeten worden.

Aldus worden aan dat bestuur verordenende bevoegdheden opgedragen.

In dat verband wordt eraan herinnerd dat personeelsleden van het bestuur ten aanzien van de wetgevende vergadering geen politieke verantwoording verschuldigd zijn voor hun daden en dat het feit dat aan hen verordenende bevoegdheden verleend zouden worden, afbreuk doet aan de eenheid van de verordeningsbevoegdheid. Subdelegatie aan die overheden is in principe dan ook onaanvaardbaar. Gelet evenwel op het hiërarchisch gezag dat de minister over zijn bestuurslichamen uitoefent, kan het verlenen van een dergelijke bevoegdheid alleen bij uitzondering aanvaard worden als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen; die maatregelen moeten van dien aard zijn dat voor het treffen daarvan geen politieke beoordeling vereist is van de keuzes die daarbij gemaakt worden en dat daarbij beginselen ten uitvoer gelegd worden die vooraf in hogere regelingen vastgelegd zijn.

De artikelen 61 en 62 kunnen op dat punt alleen aanvaard worden indien de modellen die door de Algemene Directie Civiele Veiligheid “vastgelegd” of “goedgekeurd” worden geen nieuwe regels inhouden in vergelijking met die van het kader waarin die modellen aldus vastgesteld zullen worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT