

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.336/4
DU 22 JUIN 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 28 mai 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la formation des membres des services publics de secours", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Portée du projet

Le projet d'arrêté royal, qui se donne comme fondement juridique les articles 2 et 9 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, a pour objet :

- a) de déterminer des règles en matière de formation des membres des services publics d'incendie (articles 12 à 49, 61 et 62, §§ 1^{er} à 3, et annexes 1 et 3);
- b) de créer un centre fédéral de formation des services de secours (articles 2 à 6) et d'instaurer un régime d'agrément lié à un régime de subventionnement des centres provinciaux de formation (articles 7 à 11, 50 à 60 et 62, § 4, et annexe 2).

.../...

Le contenu de l'arrêté en projet est en tous points identique à celui du 8 avril 2003 relatif à la formation des membres des services publics de secours, tel que modifié par l'arrêté royal du 19 mars 2010.

Cet arrêté royal du 8 avril 2003, qui a été adopté vu l'urgence, n'a pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État. La demande d'avis relève qu'aucun recours en annulation n'a été introduit devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État mais une exception d'illégalité a été soulevée dans une affaire pendante à l'encontre d'une des dispositions transitoires ⁽¹⁾.

L'arrêt n° 204.922, du 8 juin 2010, Broddele J. c/ Ville de Charleroi et crt, s'exprime comme suit :

"Considérant que l'urgence spécialement motivée, qui justifie que la section de législation du Conseil d'État ne soit pas consultée sur un projet d'arrêté réglementaire, doit ressortir du préambule de cet acte et consister dans l'indication des circonstances précises et pertinentes, corroborées par les pièces du dossier administratif et les explications éventuellement fournies par la deuxième partie adverse tenant à la procédure d'élaboration de l'acte, de nature à faire comprendre qu'une adoption de l'arrêté réglementaire après consultation de la section de législation du Conseil d'État, fût-ce dans le délai restreint de cinq jours, aurait compromis la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci;

Considérant qu'en l'espèce, l'argument invoqué pour justifier l'urgence est le vide juridique résultant de l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté royal du 19 mars 1997, précité, pour absence de consultation de la section de législation; que cette motivation se fonde sur une irrégularité précédente pour justifier une nouvelle irrégularité similaire; qu'en outre, l'arrêté litigieux a été adopté en avril 2003 pour faire face à une annulation prononcée en octobre 2002 et est entré en vigueur un mois plus tard; qu'aucun de ces éléments ne permet de justifier que l'avis de la section de législation n'ait pu être sollicité, le cas échéant dans un délai de trente ou de cinq jours;

⁽¹⁾ La lettre de demande d'avis s'en explique en ces termes :
"Dit ontwerp van koninklijk besluit neemt de tekst van het koninklijk besluit van 8 april 2003 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten integraal over. Dit laatstgenoemde koninklijk besluit werd niet voorgelegd voor advies aan de Raad van State en met dit nieuwe besluit wensen we deze vormfout recht te zetten.
We volgen bij deze de theorie van het «administratief herstel» die kan toegepast worden op door de Raad van State nietig verklaarde besluiten (R.v.St. nr. 174.601 18/9/2007). Met dit nieuwe koninklijk besluit wensen we deze theorie toe te passen op een besluit dat niet nietig, maar onwettig zou verklaard worden (zie Etat belge (Min. Intérieur) c/ Broddele J. - Conseil d'État - G/A 165.469/VIII-5161)".

Considérant qu'il appartient au Conseil d'État de constater l'illégalité de l'arrêté royal du 8 avril 2003, précité, en application de l'article 159 de la Constitution avec pour conséquence que l'assimilation du brevet A au brevet d'adjudant doit être écartée et que cette irrégularité rejaillit sur les nominations attaquées; que, par contre, il ne peut être soutenu, comme le font les parties adverses, que l'irrégularité de cet arrêté royal aurait pour effet que le requérant ne pourrait se voir reconnaître le brevet d'adjudant puisqu'il s'agit d'un acte individuel qui ne peut être remis en cause par voie d'exception dès lors qu'il est devenu définitif; que le requérant maintient donc son intérêt au recours; que le premier moyen est fondé".

Formalités préalables

Selon les alinéas 12 à 17 du préambule, le contenu de l'arrêté en projet a été soumis à une série de formalités préalables, lesquelles auraient notamment été accomplies en 2002 et 2003.

À cet égard, la lettre de demande d'avis mentionne :

"Aangezien er inhoudelijk niets verandert ten opzichte van het koninklijk besluit van 8 april 2003, werd het advies van de gewesten en de Inspecteur van Financiën en het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting niet opnieuw gevraagd".

L'obligation faite à l'autorité réglementaire de recueillir des avis vise essentiellement à informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation et la décision doit donc, en principe, être bref. Dans le cas contraire, un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant pas pertinente en l'espèce.

Compte tenu de la nature et de la portée des formalités préalables, tant en ce qui concerne le contrôle administratif et budgétaire que la négociation syndicale et la formalité d'association des régions, il est douteux de considérer les formalités préalables comme valablement accomplies.

.../...

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de l'ensemble de ces formalités.

Observation générale sur le fondement juridique

1. Dans son avis 47.584/4, donné le 6 janvier 2010, sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2010 précité ⁽¹⁾, la section de législation a relevé :

"Les articles 7 à 11 et 50 à 59 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif à la formation des membres des services publics de secours ⁽²⁾ ont instauré un régime d'agrément lié à un régime de subventionnement des centres provinciaux de formation.

Les articles 4 à 7 et 10 du projet modifient certaines dispositions de l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité qui sont relatives au subventionnement des formations des membres des services publics de secours. Ni l'article 2, ni l'article 9 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, ni aucune autre disposition de la même loi n'habilite le Roi à établir un régime de subventions en faveur de la formation des membres des services publics de secours, ni à le modifier.

Or, l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, dispose ce qui suit :

«(...) [en] l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi».

⁽¹⁾ *Moniteur belge* du 8 avril 2010, p. 20353.

⁽²⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Cet arrêté, adopté vu l'urgence, n'a pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État.

L'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires, l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles d'octroi de la subvention et, le cas échéant, l'existence d'un régime d'agrément préalable dans le chef du bénéficiaire ⁽¹⁾.

En l'espèce, il n'existe pas de législation organique régissant l'octroi de subventions aux centres provinciaux de formation.

En outre, l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité établit un cadre juridique permanent, qui dépasse, par nature, la portée annuelle d'une disposition budgétaire. Les subventions dont il prévoit l'octroi ne peuvent donc trouver de fondement juridique dans une disposition spéciale du budget général des dépenses au sens de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées précitées.

Partant, les articles 4 à 7, 10 et l'annexe II du projet sont dépourvus de fondement légal et doivent, dès lors, être omis" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Voir, sur cette question, les avis 43.729/2, donné le 13 novembre 2007, sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 décembre 2007 relatif aux conventions Eurotops; 41.866/2, donné le 14 décembre 2006, sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2006 déterminant les conditions et la procédure d'octroi des subventions, visées à l'article 2.13.2 (programme 56/5) de la loi du 20 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses pour l'année 2006, en vue de la promotion de la sécurité lors des matches de football, en particulier la note 2. Voir également les avis 45.254/4, donné le 20 octobre 2007, sur un projet devenu le décret du 8 janvier 2009 modifiant le décret de la Communauté française du 12 mai 2004 portant diverses mesures de lutte contre le décrochage scolaire, l'exclusion et la violence à l'école, en particulier l'observation n° 2 sous l'article 5 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 623/1, pp. 18-22); 39.994/4, donné le 22 mars 2006, sur un projet devenu le décret de la Communauté française du 30 juin 2006 relatif à l'insertion sociale des jeunes par le sport, instaurant un «chèque sport», en particulier l'observation n° 2 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 262/1, pp. 8-13).

⁽²⁾ Voir dans le même sens l'avis 30.951/2, donné le 16 mars 2001, sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police (*Moniteur belge* du 31 mars 2001, p. 10867) et l'avis 31.464/2, donné le 5 avril 2001, sur un avant-projet devenu la loi du 31 mai 2001 modifiant la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 50-1173/6, pp. 3-5).

Dans le rapport au Roi ⁽¹⁾ qui précède le même arrêté royal, il est précisé :

"L'avis du Conseil d'État relatif aux articles 4 à 7, à l'article 10 et à l'annexe II du présent arrêté n'a pas été suivi en raison des considérations suivantes.

L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 prévoit que le budget général des dépenses fixe, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses et qu'en l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; que ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi.

L'article 2.13, programme 54/6, 3/, de la loi du 23 décembre 2009 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2010, prévoit des moyens pour l'octroi de subventions pour les formations dispensées par les centres provinciaux de formation pour les membres des services d'incendie.

L'arrêté royal du 8 avril 2003 relatif à la formation des membres des services publics de secours prévoit un système de subventions pour les centres provinciaux de formation et en détermine les conditions.

L'article 56 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 précité prévoit expressément que les subventions sont octroyées dans les limites des crédits budgétaires.

L'article 56 limite dès lors la compétence du Roi d'octroyer des subventions au montant prévu dans la loi budgétaire. De cette manière, l'article rencontre la remarque du Conseil d'État".

2. Dans son avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002, sur un avant projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral ⁽²⁾ ⁽³⁾, la section de législation a observé au sujet de l'article 48, alinéa 3, ce qui suit :

"Cette disposition des lois coordonnées a donné lieu à des difficultés d'interprétation dans les cas où aucune loi organique n'autorise le pouvoir exécutif à attribuer des subsides. Selon une première lecture, elle paraît elle-même habiliter le Roi à fixer les conditions d'octroi des subsides. Dans une seconde interprétation, elle ne conférerait un tel pouvoir que sur la base de la loi budgétaire par le mécanisme de la «disposition spéciale» qui précise la nature du subside. De cette seconde thèse, il résulte que de tels arrêtés ne peuvent fixer les conditions d'octroi

⁽¹⁾ *Moniteur belge* du 8 avril 2010, p. 20352.

⁽²⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n/ 1870/1, pp. 215 et 216.

⁽³⁾ Laquelle tend à remplacer la loi sur la comptabilité de l'État coordonnée le 11 juillet 1991. Voir les articles 127, 133 et 134 de la loi.

des subsides que pour un an, alors que, dans la première thèse, les arrêtés valent pour une période indéterminée, leur mise en oeuvre, chaque année, étant toutefois subordonnée à l'existence d'une disposition spéciale dans le budget, outre bien entendu le crédit budgétaire.

La section de législation du Conseil d'État a adopté la seconde interprétation. (...)

Il en résulte qu'en vertu du texte actuel, tel qu'il est reproduit pour l'essentiel par la disposition examinée, l'inscription d'une «disposition spéciale» dans le budget général des dépenses, ne suffit pas à procurer un fondement légal aux arrêtés en projet dès que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire.

La section de législation croit nécessaire d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait que cette disposition rend pratiquement impossible toute programmation des projets pour lesquels des subsides sont attribués et que, pour être mis en oeuvre, les arrêtés fixant les conditions d'octroi des subsides non prévus par une législation organique doivent, outre le vote préalable du budget général des dépenses qui doit contenir la «dispositions spéciale», être soumis chaque année aux procédures du contrôle administratif et budgétaire et à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Il appartient au législateur de préciser la portée exacte de la disposition".

Lors des travaux préparatoires, la question a été tranchée comme suit ⁽¹⁾ :

"Le Conseil d'État fait remarquer que l'alinéa 3 de cet article, qui reproduit l'alinéa 3 de l'article 12 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, peut donner lieu à des difficultés d'interprétation. En effet, l'inscription d'une disposition spéciale dans le budget général des dépenses ne suffit pas à procurer un fondement légal permanent aux arrêtés de subvention. Le Gouvernement considère effectivement qu'il est préférable qu'une disposition légale organique soit prise par le législateur pour fixer les conditions et les modalités d'octroi des subsides dont les effets peuvent s'étendre sur plusieurs années. Il est ainsi possible de garantir une meilleure transparence et d'assurer une programmation stable dans le temps de tels subsides publics. Cependant, en l'absence de normes organiques, les dispositions spéciales prévues dans le budget des dépenses constituent une base légale minimale même si elles ne peuvent valoir pour un an et si les arrêtés d'octroi subséquents ne peuvent fixer les conditions d'octroi de tels subsides que pour la même durée".

3. Compte tenu de ce qui précède, les articles 50 à 59, 62, § 4, et l'annexe 2 du projet sont dépourvus de fondement légal et doivent, dès lors, être omis.

⁽¹⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n/ 1870/1, p. 93.

L'article 63 (devenant l'article 64⁽¹⁾) du projet sera en conséquence revu afin de supprimer la mention des articles 50, 1/, 53/1, 56, 4/, 57, alinéa 3 et de l'annexe II, point 1.

Observations particulières

Préambule

Les alinéas 18 et 19 doivent être remplacés par le texte suivant :

"Vu l'avis 48.336/4 du Conseil d'État, donné le 22 juin 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"⁽²⁾.

Dispositif

Article 17

Selon le paragraphe 3 de l'article 17, les candidats aux brevets de sapeur-pompier et d'adjudant doivent notamment suivre un module à choisir parmi les modules à option, alors que l'annexe 1, points 1 et 4, ne prévoit que des modules obligatoires.

Le texte ou l'annexe sera revu à la lumière de cette observation.

⁽¹⁾ Il y a deux articles 63, la numérotation du projet d'arrêté sera revue.

⁽²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

Article 26

L'auteur du projet examinera s'il ne convient pas de viser les articles 14 et 15 plutôt que les articles 14 et 17.

Articles 63 et 63 (lire : 64)

1. À l'article 63, le 10/ sera omis.

2. Au même article, il y a lieu d'insérer un alinéa 2 rédigé comme suit :

"L'arrêté du 8 avril 2003 relatif à la formation des membres des services publics de secours modifié par l'arrêté du 19 mars 2010 est rapporté sauf pour les procédures contentieuses engagées avant la date de publication du présent arrêté" ⁽¹⁾.

3. À l'article 63 (lire : article 64), il y a lieu de remplacer les mots "à l'exception des articles 1^{er}, 6/, 25, alinéa 2, 42, deuxième phrase" par les mots "à l'exception des mots «soit des cours pratiques» à l'article 1^{er}, 6/ et à l'exception des articles 25, alinéa 2 et 42, deuxième phrase".

4. Au même article, dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu

- a) d'omettre les mots "annexe I, point 1";
- b) de subdiviser le point 1 de l'annexe I du projet examiné en deux tableaux :

1/ le premier reproduisant le point 1 de l'annexe I de l'arrêté royal du 8 avril 2003 avant son remplacement par l'arrêté royal du 19 mars 2010;

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 133 et formules F 4-3-2 et F 4-4.

2/ le second reproduisant le tableau correspondant du projet et le rendant applicable à partir du 1^{er} janvier 2010.

Annexe I

1. Il convient de numéroté les modules de formation (voir article 25 du projet).

2. Au point B.4, de la formation en vue de l'obtention du brevet d'officier, dans la version française? le nombre d'heures et de points du module obligatoire de gestion des ressources humaines doit être de 20 unités.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.336/4
VAN 22 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 28 mei 2010 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Strekking van het ontwerp

Het ontwerp van koninklijk besluit, waarvoor als rechtsgrond de artikelen 2 en 9 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming worden opgegeven, strekt ertoe :

- a) regels vast te stellen inzake de opleiding van leden van de openbare brandweerdiensten (artikelen 12 tot 49, 61 en 62, §§ 1 tot 3, en de bijlagen 1 en 3);
- b) een federaal opleidingscentrum voor de hulpdiensten op te richten (artikelen 2 tot 6) en een erkenningsregeling in te voeren die gekoppeld is aan een regeling van subsidiëring van de provinciale opleidingscentra (artikelen 7 tot 11, 50 tot 60 en 62, § 4, en de bijlage 2).

.../...

De inhoud van het ontworpen besluit is op alle punten identiek met die van het koninklijk besluit van 8 april 2003 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 19 maart 2010.

Dat koninklijk besluit van 8 april 2003, dat wegens dringende noodzakelijkheid uitgevaardigd is, is niet voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geen beroep tot nietigverklaring is ingediend, maar dat een exceptie van onwettigheid is opgeworpen in een aanhangige zaak waarin een van de overgangsbepalingen bestreden wordt ⁽¹⁾.

Arrest nr. 204.922 van 8 juni 2010, in zake J. Broddele tegen de Stad Charleroi c.s., bevat de volgende overwegingen :

"Considérant que l'urgence spécialement motivée, qui justifie que la section de législation du Conseil d'État ne soit pas consultée sur un projet d'arrêté réglementaire, doit ressortir du préambule de cet acte et consister dans l'indication des circonstances précises et pertinentes, corroborées par les pièces du dossier administratif et les explications éventuellement fournies par la deuxième partie adverse tenant à la procédure d'élaboration de l'acte, de nature à faire comprendre qu'une adoption de l'arrêté réglementaire après consultation de la section de législation du Conseil d'État, fût-ce dans le délai restreint de cinq jours, aurait compromis la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci;

Considérant qu'en l'espèce, l'argument invoqué pour justifier l'urgence est le vide juridique résultant de l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté royal du 19 mars 1997, précité, pour absence de consultation de la section de législation; que cette motivation se fonde sur une irrégularité précédente pour justifier une nouvelle irrégularité similaire; qu'en outre, l'arrêté litigieux a été adopté en avril 2003 pour faire face à une annulation prononcée en octobre 2002 et est entré en vigueur un mois plus tard; qu'aucun de ces éléments ne permet de justifier que

⁽¹⁾ In de brief met de adviesaanvraag wordt in dat verband het volgende verklaard : "Dit ontwerp van koninklijk besluit neemt de tekst van het koninklijk besluit van 8 april 2003 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten integraal over. Dit laatstgenoemde koninklijk besluit werd niet voorgelegd voor advies aan de Raad van State en met dit nieuwe besluit wensen we deze vormfout recht te zetten. We volgen bij deze de theorie van het 'administratief herstel' die kan toegepast worden op door de Raad van State nietig verklaarde besluiten (R.v.St. nr. 174.601 18/9/2007). Met dit nieuwe koninklijk besluit wensen we deze theorie toe te passen op een besluit dat niet nietig, maar onwettig zou verklaard worden (zie Etat belge (Min. Intérieur) c/ Broddele J. - Conseil d'État - G/A 165.469/VIII-5161)".

l'avis de la section de législation n'ait pu être sollicité, le cas échéant dans un délai de trente ou de cinq jours;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'État de constater l'illégalité de l'arrêté royal du 8 avril 2003, précité, en application de l'article 159 de la Constitution avec pour conséquence que l'assimilation du brevet A au brevet d'adjudant doit être écartée et que cette irrégularité rejaillit sur les nominations attaquées; que, par contre, il ne peut être soutenu, comme le font les parties adverses, que l'irrégularité de cet arrêté royal aurait pour effet que le requérant ne pourrait se voir reconnaître le brevet d'adjudant puisqu'il s'agit d'un acte individuel qui ne peut être remis en cause par voie d'exception dès lors qu'il est devenu définitif; que le requérant maintient donc son intérêt au recours; que le premier moyen est fondé".

Voorafgaande vormvereisten

Volgens het twaalfde tot het zeventiende lid van de aanhef is voor de inhoud van het ontworpen besluit een reeks voorafgaande vormvereisten vervuld, waaraan onder andere in 2002 en 2003 voldaan zou zijn.

In dat verband wordt in de brief met de adviesaanvraag het volgende vermeld :

"Aangezien er inhoudelijk niets verandert ten opzichte van het koninklijk besluit van 8 april 2003, werd het advies van de gewesten en de Inspecteur van Financiën en het akkoord van de Staatssecretaris voor Begroting niet opnieuw gevraagd".

De verplichting van de verordenende overheid om adviezen in te winnen is vooral bedoeld om die overheid in te lichten over de feitelijke en juridische gegevens die, volgens het adviesorgaan, in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik dat de overheid haar beslissing moet nemen. De tijdsperiode tussen de raadpleging en de beslissing moet dus in principe kort zijn. Zo niet, zou een advies slechts als uitgangspunt voor een veel later genomen beslissing kunnen dienen als bewezen is dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarop het adviesorgaan zich gebaseerd heeft, niet in die mate zijn gewijzigd dat de raadpleging als niet langer relevant ter zake zou moeten worden beschouwd.

Gelet op de aard en de reikwijdte van de voorafgaande vormvereisten, zowel wat de administratieve en begrotingscontrole betreft als wat de onderhandelingen
.../...

met de vakbonden en het betrekken van de gewesten bij het uitwerken van het ontwerp betreft, staat het te bezien of de voorafgaande vormvereisten geacht kunnen worden op geldige wijze vervuld te zijn.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat al deze vormvereisten naar behoren vervuld worden.

Algemene opmerking betreffende de rechtsgrond

1. In haar advies 47.584/4, dat ze op 6 januari 2010 heeft uitgebracht over een ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde koninklijk besluit van 19 maart 2010 ⁽²⁾, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt :

"De artikelen 7 tot 11 en 50 tot 59 van het koninklijk besluit van 8 april 2003 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten ⁽³⁾ hebben een erkenningsregeling ingevoerd die verbonden is aan een regeling van subsidiëring van de provinciale opleidingscentra.

De artikelen 4 tot 7 en 10 van het ontwerp wijzigen een aantal bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 8 april 2003 die betrekking hebben op de subsidiëring van de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten. Noch artikel 2 of artikel 9 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, noch enige andere bepaling van diezelfde wet machtigt de Koning om een regeling van subsidies vast te leggen ten behoeve van de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten, of om deze regeling te wijzigen.

Artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt evenwel :

«Bij ontstentenis van een organieke wet, moet er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning».

Het invoeren van een organieke subsidieregeling impliceert dat de wetgever zelf bepaalt wie er aanspraak op kan maken, voor welk doel en voor welke activiteiten of feiten de subsidie wordt toegekend, welke wezenlijke gegevens bepalend zijn voor het bedrag van de subsidie, welke de belangrijke regels zijn

⁽²⁾ *Belgisch Staatsblad* van 8 april 2010, blz. 20353.

⁽³⁾ *Voetnoot 1 van het geciteerde advies* : Dit besluit, dat is aangenomen onder aanvoering van de dringende noodzakelijkheid, is niet voor advies voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

voor de toekenning van de subsidie en, in voorkomend geval, of er een systeem van voorafgaande erkenning van de begunstigde bestaat ⁽⁴⁾.

In het onderhavige geval bestaat er geen organieke wetgeving die de toekenning van subsidies aan de provinciale opleidingscentra regelt.

Bovendien voorziet het voornoemde koninklijk besluit van 8 april 2003 in een permanent juridisch kader dat uit de aard der zaak de annuïteit van een begrotingsbepaling te buiten gaat. De subsidies waarvan dit besluit de toekenning regelt, kunnen hun rechtsgrond dus niet ontleenen aan een bijzondere bepaling van de algemene uitgavenbegroting in de zin van artikel 12, derde lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten.

⁽⁴⁾ *Voetnoot 2 van het geciteerde advies* : Zie daaromtrent advies 43.729/2, op 13 november 2007 verstrekt over een ontwerp dat geworden is het koninklijk besluit van 6 december 2007 betreffende de overeenkomsten inzake Europese toppen, alsook advies 41.866/2, op 14 december 2006 verstrekt over een ontwerp dat geworden is het koninklijk besluit van 20 december 2006 tot bepaling van de voorwaarden en de procedure inzake de toekenning van een projecttoelage, als bedoeld in artikel 2.13.2 (programma 56/5) van de wet van 20 december 2005 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2006, ter bevordering van de veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden, inzonderheid voetnoot 2. Zie eveneens advies 45.254/4, op 20 oktober 2007 verstrekt over een ontwerp dat geworden is het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 januari 2009 tot wijziging van het decreet van 12 mei 2004 betreffende diverse maatregelen inzake de strijd tegen schooluitval, uitsluiting en geweld op school, inzonderheid opmerking nr. 2 onder artikel 5 (*Parl.St. Parl.Fr.G. 2008-2009, nr. 623/1, 18-22*), en advies 39.994/4, op 22 maart 2006 verstrekt over een ontwerp dat geworden is het decreet van de Franse Gemeenschap van 30 juni 2006 betreffende de sociale integratie van jongeren door de sport, waarbij een sportcheque wordt ingevoerd, inzonderheid opmerking nr. 2 (*Parl. St. Parl. Fr.G. 2005-2006, nr. 262/1, 8-13*).

Bijgevolg ontbreekt het de artikelen 4 tot 7, 10 en bijlage II van het ontwerp aan een rechtsgrond en moeten ze dan ook vervallen" ⁽⁵⁾.

In het verslag aan de Koning dat aan datzelfde koninklijk besluit voorafgaat ⁽⁶⁾ wordt het volgende aangegeven :

"Het advies van de Raad van State met betrekking tot de artikelen 4 tot 7, 10 en bijlage II van onderhavig besluit werd niet gevolgd omwille van de volgende overwegingen.

Artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991 stelt dat de algemene uitgavenbegroting, zo nodig, de aan de uitgaven verbonden voorwaarden bepaalt en dat, bij ontstentenis van een organieke wet, er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling moet zijn die de aard van de toelage preciseert; dat die toelagen kunnen toegekend worden onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning.

Artikel 2.13, programma 54/6, 3/ van de wet van 23 december 2009 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2010, voorziet in middelen voor het toekennen van subsidies voor de opleidingen gegeven door de provinciale opleidingscentra voor de leden van de brandweerdiensten.

Het koninklijk besluit van 8 april 2003 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten voorziet in een systeem van subsidies voor de provinciale opleidingscentra en (bepaalt) de voorwaarden daartoe (...).

Artikel 56 van het genoemde koninklijk besluit van 8 april 2003 stelt expliciet dat de subsidies toegekend worden binnen de perken van de begrotingskredieten.

Dit artikel beperkt zodoende de bevoegdheid van de Koning om subsidies toe te kennen tot hetgeen voorzien werd in de begrotingswet. Zodoende wordt via dit artikel tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad van State".

2. De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 32.480/4, gegeven op 13 maart 2002, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 mei 2003

⁽⁵⁾ Zie in dezelfde zin advies 30.951/2, gegeven op 16 maart 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (*Belgisch Staatsblad* van 31 maart 2001, blz. 10867) en advies 31.464/2, gegeven op 5 april 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 31 mei 2001 tot wijziging van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten en van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (*Parl. St. Kamer* 2000-01, nr. 50-1173/6, 3-5).

⁽⁶⁾ *Belgisch Staatsblad* van 8 april 2010, blz. 20352.

houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾, het volgende opgemerkt in verband met artikel 48, derde lid :

"Deze bepaling van de gecoördineerde wetten heeft aanleiding gegeven tot interpretatieproblemen in de gevallen dat geen enkele organieke wet de uitvoerende macht machtigt toelagen toe te kennen. Volgens een eerste lezing lijkt zij zelf de Koning te machtigen de voorwaarden te bepalen voor de toekenning van toelagen. Volgens een tweede interpretatie zou zij zulk een bevoegdheid enkel toekennen op grond van de begrotingswet via het mechanisme van de "speciale bepaling", die de aard van de toelage preciseert. Uit deze tweede stelling volgt dat dergelijke besluiten de voorwaarden voor de toekenning van toelagen enkel voor een jaar mogen vastleggen, terwijl in de eerste stelling de besluiten gelden voor onbepaalde tijd, maar hun uitvoering elk jaar afhankelijk wordt gemaakt van het bestaan van een speciale bepaling in de begroting, wel te verstaan afgezien van het begrotingskrediet.

De afdeling Wetgeving heeft de tweede interpretatie aangenomen. (...)

Uit het voorgaande vloeit voort dat krachtens de huidige tekst, zoals deze in hoofdzaak overgenomen wordt door de onderzochte bepaling, de opneming van een "speciale bepaling" in de algemene uitgavenbegroting, niet volstaat om de ontworpen besluiten een rechtsgrond te verlenen zodra de voorwaarden of nadere regels voor de toekenning, aan de toelagen een permanent karakter geven of deze verder reiken dan het begrotingsjaar.

De afdeling wetgeving vindt het noodzakelijk de aandacht van de steller van het ontwerp erop te vestigen dat deze bepaling vrijwel verhindert dat ontwerpen waarvoor toelagen worden toegekend geprogrammeerd worden en dat, opdat de besluiten waarbij de voorwaarden worden vastgelegd voor de toekenning van de toelagen waarin niet voorzien is door organieke wetgeving, in werking worden gesteld, zij naast de voorafgaande aanneming van de algemene uitgavenbegroting die de "speciale bepaling" moet bevatten, elk jaar onderworpen moeten worden aan de procedures van de administratieve en begrotingscontrole en aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het staat aan de wetgever om de exacte draagwijdte van de bepaling te preciseren".

⁽⁷⁾ *Parl. St. Kamer* 2001-02, nr. 1870/1, 215 en 216.

⁽⁸⁾ Welke wet ertoe strekt de wet op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 11 juli 1991, te vervangen. Zie de artikelen 127, 133 en 134 van de wet.

Tijdens de parlementaire voorbereiding is de zaak als volgt beslecht ⁽⁹⁾ :

"De Raad van State merkt op dat het derde lid van dit artikel, dat het derde lid van artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit herneemt, kan leiden tot interpretatieproblemen. De inschrijving van een bijzondere bepaling in de algemene uitgavenbegroting volstaat inderdaad niet als permanente wettelijke grondslag voor de subsidiebesluiten. De Regering is werkelijk van mening dat de wetgever beter een organieke wettelijke bepaling aanneemt om voor meerdere jaren de voorwaarden en de modaliteiten van de subsidieverleningen vast te stellen. Op die manier kan een betere doorzichtigheid worden verzekerd en is een stabiele programmatie in de tijd van zulke overheidssubsidies mogelijk. Niettemin vormen, bij gebrek aan organieke schikkingen, de bijzondere bepalingen in de uitgavenbegroting een minimale wettelijke basis, ook al gelden ze slechts voor één jaar en kunnen met de daarop gebaseerde toekenningsbesluiten de voorwaarden voor de toekenning van dergelijke subsidies slechts voor dezelfde periode worden vastgelegd".

3. Gelet op wat voorafgaat, hebben de artikelen 50 tot 59, 62, § 4, en bijlage 2 van het ontwerp geen rechtsgrond en dienen ze derhalve te vervallen.

Artikel 63 van het ontwerp (dat artikel 64 wordt ⁽¹⁰⁾) behoort bijgevolg te worden herzien om de vermelding van de artikelen 50, 1/, 53/1, 56, 4/, 57, derde lid, en bijlage II, punt 1, te laten vervallen.

⁽⁹⁾ *Gedr. St. Kamer* 2001-02, nr. 1870/1, 93.

⁽¹⁰⁾ Er zijn twee artikelen 63, zodat de nummering van het ontwerp van besluit moet worden herzien.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Het achttiende en het negentiende lid moeten door de volgende tekst worden vervangen :

"Gelet op advies nr. 48.336/4 van de Raad van State, gegeven op 22 juni 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ⁽¹¹⁾.

Dispositief

Artikel 17

Volgens paragraaf 3 van artikel 17 moeten kandidaten voor de brevetten van brandweerman en van adjudant meer bepaald een module volgen, te kiezen uit de optionele modules, terwijl bijlage 1, punten 1 en 4, alleen in verplichte modules voorziet.

De tekst of de bijlage moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 26

De steller van het ontwerp moet onderzoeken of er niet veeleer naar de artikelen 14 en 15, in plaats van naar de artikelen 14 en 17 moet worden verwezen.

Artikelen 63 en 63 (lees : 64)

1. In artikel 63 dient onderdeel 10/ te vervallen.

⁽¹¹⁾ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 36.1 en formule F 3-5-2.

2. In hetzelfde artikel behoort een tweede lid te worden ingevoegd, luidende :

"Het besluit van 8 april 2003 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten, gewijzigd bij het besluit van 19 maart 2010, wordt ingetrokken, behalve wat betreft de geschilprocedures ingesteld vóór de datum van bekendmaking van dit besluit" ⁽¹²⁾.

3. In artikel 63 (lees : artikel 64) moeten de woorden "met uitzondering van de artikelen 1, 6/, 25, tweede lid, 42, tweede lid," worden vervangen door de woorden "met uitzondering van de woorden 'ofwel praktische cursussen' in artikel 1, 6/, en met uitzondering van de artikelen 25, tweede lid, en 42, tweede zin".

4. Ter wille van de rechtszekerheid is het nodig dat in hetzelfde artikel :

- a) de woorden "bijlage I, punt 1" vervallen;
- b) punt 1 van bijlage I van het onderzochte ontwerp in twee tabellen wordt onderverdeeld :
 - 1/ de eerste die punt 1 van bijlage I van het koninklijk besluit van 8 april 2003 zou weergeven vóór de vervanging ervan bij het koninklijk besluit van 19 maart 2010;
 - 2/ de tweede die de overeenstemmende tabel van het ontwerp zou weergeven en waarin die met ingang van 1 januari 2010 van toepassing wordt verklaard.

⁽¹²⁾ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 133 en formules F 4-3-2 en F 4-4. .../...

Bijlage I

1. De opleidingsmodules moeten worden vernummerd (zie artikel 25 van het ontwerp).

2. In punt B.4, opleiding voor het behalen van het brevet van officier, moet in de Franse versie het aantal uren en punten van de verplichte module human resources management 20 eenheden bedragen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY