CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.420/2
du 17 décembre 2012

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 février 2011 relatif à la formation des membres des services publics de secours'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.420/2
van 17 december 2012

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten'

Le 26 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 21 février 2011 relatif à la formation des membres des services publics de secours'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 décembre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 décembre 2012.

*

Op 26 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 december 2012. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 december 2012.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté royal en projet a pour objet de modifier l'arrêté royal du 21 février 2011 'relatif à la formation des membres des services publics de secours'.

Il est prévu, pour l'année 2012 (article 4 du projet), des subventions supplémentaires en vue du financement d'infrastructure, de matériel et de soutien pédagogique pour l'organisation d'une formation pratique aux centres provinciaux de formation des services publics d'incendie.

Ces subventions seront attribuées par le ministre, après avis du Conseil supérieur de formation, aux centres provinciaux de formation des services publics d'incendie (articles 1er et 2 du projet, article 53/1, alinéas 2 et 3, en projet).

Le texte à l'examen prévoit que ces subventions seront réparties entre les centres provinciaux de formation selon une clé de répartition qui est fixée dans l'arrêté royal en projet (article 3 du projet, article 53/2 en projet).

2. Il résulte de l'article 4 du projet que celui-ci n'a vocation à s'appliquer que pendant l'année 2012. Ainsi qu'il sera constaté dans l'observation n° 3, il ne pourrait en aller autrement, le fondement légal du projet résidant dans l'article 2.13.2 de la loi du 16 février 2012 'contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2012', programme 54/6, 4°.

En conséquence, les modifications apportées par les articles 1er à 3 du projet à l'arrêté royal du 21 février 2011 'relatif à la formation des membres des services publics de secours' ne vaudront que pour cette seule année 2012.

Il en résulte qu'à l'issue de l'année 2012, les textes y insérés doivent disparaître de l'ordre juridique et que l'arrêté royal modifié doit retrouver sa rédaction antérieure aux modifications en projet. Ainsi, par exemple, à l'article 2 du projet, il est erroné d'écrire que l'article 53/1, alinéa 3, de l'arrêté royal précité du 21 février 2011 est « rétabli » dans la rédaction proposée, alors que cet alinéa est remplacé par le texte proposé.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient également de faire apparaître dans le dispositif en projet, et pas seulement dans la disposition autonome de l'article 4 du projet, que ce dispositif ne s'appliquera qu'en 2012.

Le procédé légistique mis en œuvre par le projet ne tient pas compte du fait qu'une modification d'un texte, en ce compris lorsqu'elle prend la forme d'une insertion, épuise ses effets au moment même de cette modification.

En conséquence, même si l'article 4 du projet doit être lu comme abrogeant à la date du 1er janvier 2013 les articles 1er à 3 du projet, pareille abrogation est sans portée.

En effet, ainsi que l'expose le *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*,

> « Dès qu'une disposition modificative d'un acte originel entre en vigueur, elle épuise instantanément tous ses effets : si elle a pour objet un remplacement, un ajout ou une insertion dans l'acte originel, son contenu s'y incorpore immédiatement et si elle a pour objet une suppression dans l'acte originel, cette suppression y est immédiatement effective. En d'autres termes, dès qu'elle est entrée en vigueur, la disposition modificative n'est plus susceptible de produire un quelconque effet nouveau ; elle est comparable à une boîte vide [1].
>
> Par conséquent, il ne sert à rien d'abroger ou de modifier une disposition modificative qui est entrée en vigueur : ces opérations arrivent trop tard. En réalité, toute abrogation ou modification nouvelle doit être directement effectuée dans l'acte originel lui-même, tel que modifié » [2].

L'abrogation ou le remplacement s'opère donc immédiatement et définitivement au moment de l'entrée en vigueur de la disposition modificative, de sorte que la modification n'est pas limitée à une supposée période de « maintien en vigueur » de la disposition modificative et qu'en conséquence elle ne disparaît pas non plus lorsque cette dernière l'abroge. Cette considération voit sa pertinence accrue lorsque, comme en l'espèce, cette abrogation est implicite.

Il convient donc de concevoir et de rédiger les articles 1er à 3 du projet non comme des dispositions modificatives de l'article 53/1 de l'arrêté royal précité du 21 février 2011 ou comme y renvoyant (comme à l'article 53/2 en projet) mais comme des articles nouveaux de cet arrêté royal, autonomes de cet article 53/1, tout en y mentionnant que, pour l'année 2012, ils dérogent à cette dernière disposition. Il convient en outre d'insérer une disposition prévoyant l'abrogation de ces nouveaux articles ainsi insérés dans l'arrêté royal [3].

---

[1] *Note 107 du Guide cité* : Il faut cependant souligner que la disposition modificative subsiste dans l'ordre juridique comme trace historique de la modification intervenue ; la mention de son existence apparaît en effet dans la version consolidée de l'acte originel qui intègre toutes les modifications qui lui ont été apportées. Cette indication historique ne disparaîtra qu'à partir du moment où le contenu de la disposition modificative incorporé à l'acte originel sera rendu sans objet par des modifications ultérieures apportées à celui-ci.

[2] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 128.

[3] En ce sens, l'avis 52.296/2 donné le 31 octobre 2012 sur les amendements nos 1 à 11 au projet de loi 'modifiant la loi du 21 décembre 2009 relative au statut des établissements de paiement, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement et à l'accès aux systèmes de paiement et d'autres législations dans la mesure où elles sont relatives au statut des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012 2013, n° 53-2431/004).

3. Selon l'alinéa 2 du préambule, le fondement juridique du projet est à trouver dans la loi du 16 février 2012 'contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2012', spécialement en son article 2.13.2, programme 54/6, 3°.

En réalité, ainsi que l'a admis la fonctionnaire déléguée, c'est le 4° de cette dernière disposition qui procure un fondement légal au projet.

En revanche, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de souligner que ni l'article 2 ni l'article 9, § 1er, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile' n'habilite le Roi à établir ou à modifier un régime de subventions en faveur de la formation des membres de services publics de secours [4].

Ces dispositions, qui sont mentionnées à l'alinéa 1er du préambule, ne peuvent dès lors pas servir de fondement juridique au projet examiné.

L'alinéa 1er sera donc omis et, à la fin de l'alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, la mention « 3° » sera remplacée par « 4° ».

4. Étant donné que le projet ne peut trouver à s'appliquer que pour l'année 2012, le dernier alinéa de l'article 53/2 en projet doit être omis.

*

[4] Voir l'avis 48.336/4 donné le 22 juin 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 février 2011 'relatif à la formation des membres des services publics de secours'.

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.

RECHTSGROND

1. Het ontworpen koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 februari 2011 'betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten'.

Voor het jaar 2012 wordt voorzien (artikel 4 van het ontwerp) in bijkomende subsidies voor het financieren van infrastructuur, materieel en pedagogische ondersteuning voor het organiseren van een praktische opleiding in de provinciale opleidingscentra van de openbare brandweerdiensten.

Deze subsidies worden door de minister toegekend aan de provinciale opleidingscentra van de openbare brandweerdiensten na advies van de Hoge Raad voor de Opleiding (artikelen 1 en 2 van het ontwerp, ontworpen artikel 53/1, tweede en derde lid).

In de voorliggende tekst wordt bepaald dat deze subsidies onder de provinciale opleidingscentra moeten worden verdeeld volgens een verdeelsleutel die in het ontworpen koninklijk besluit wordt vastgesteld (artikel 3 van het ontwerp, ontworpen artikel 53/2).

2. Uit artikel 4 van het ontwerp blijkt dat het ontwerp enkel voor het jaar 2012 moet gelden. Zoals in opmerking 3 wordt gesteld, kan hiervan niet worden afgeweken aangezien het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 2.13.2 van de wet van 16 februari 2012 'houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2012', programma 54/6, 4°.

De wijzigingen die de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp aanbrengen in het koninklijk besluit van 21 februari 2011 'betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten' gelden dienovereenkomstig alleen voor het jaar 2012.

Hieruit volgt dat de in dat koninklijk besluit ingevoegde teksten na het jaar 2012 moeten verdwijnen uit de rechtsorde en dat het gewijzigde koninklijk besluit dan geredigeerd moet zijn als vóór de ontworpen wijzigingen. Zo is het bijvoorbeeld misleidend in artikel 2 van het ontwerp te stellen dat artikel 53/1, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 21 februari 2011 wordt "hersteld" in de voorgestelde redactie, terwijl dit lid door de voorgestelde tekst wordt vervangen.

Met het oog op de rechtszekerheid moet ook in het ontworpen dispositief, en niet enkel in de op zichzelf staande bepaling van artikel 4 van het ontwerp, worden aangegeven dat dit dispositief slechts in 2012 geldt.

De wetgevingstechnische werkwijze van het ontwerp gaat voorbij aan het feit dat de wijziging van een tekst, ook in de vorm van een invoeging, geen rechtsgevolgen meer heeft op het tijdstip zelf van deze wijziging.

Zelfs indien artikel 4 van het ontwerp aldus moet worden verstaan dat het de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp op 1 januari 2013 opheft, is een dergelijke opheffing dienovereenkomstig zonder voorwerp.

De *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* stelt immers het volgende:

> "Zodra een bepaling tot wijziging van een oorspronkelijke tekst in werking treedt, is ze ogenblikkelijk uitgewerkt: als ze een vervanging, toevoeging of invoeging in de oorspronkelijke tekst betreft, wordt de inhoud van de wijzigingsbepaling onmiddellijk in de tekst opgenomen; als ze een opheffing in de oorspronkelijke tekst betreft, is de opheffing onmiddellijk werkelijkheid in die tekst. Met andere woorden: zodra een wijzigingsbepaling in werking is getreden, kan ze geen nieuwe uitwerking meer hebben; ze is vergelijkbaar met een lege doos[1].
>
> Het is dus zinloos een wijzigingsbepaling die in werking is getreden op te heffen of te wijzigen: die moeite komt te laat. In werkelijkheid moeten alle nieuwe opheffingen of wijzigingen rechtstreeks in de (gewijzigde) oorspronkelijke tekst zelf gebeuren"[2].

De opheffing of de vervanging heeft dus aanstonds en definitief plaats op het tijdstip waarop de wijzigingsbepaling in werking treedt, zodat de wijziging niet is beperkt tot een veronderstelde periode waarin de wijzigingsbepaling van kracht blijft en zodat ze aldus evenmin verdwijnt wanneer ze door deze wijzigingsbepaling wordt opgeheven. Deze opmerking is des te relevanter wanneer de opheffing zoals *in casu* impliciet is.

De artikelen 1 tot 3 van het ontwerp moeten dus niet worden opgevat en geredigeerd als wijzigingsbepalingen van artikel 53/1 van het voornoemde koninklijk besluit van 21 februari 2011 of als bepalingen die (zoals het ontworpen artikel 53/2) daarnaar verwijzen, maar als nieuwe artikelen van dit koninklijk besluit die losstaan van dat artikel 53/1 en waarin wordt bepaald dat ze voor het jaar 2012 van dit artikel afwijken. Bovendien moet een bepaling worden ingevoegd die voorziet in de opheffing van deze nieuwe artikelen die aldus in het koninklijk besluit zijn ingevoegd.[3]

---

[1] *Voetnoot 107 van de geciteerde Handleiding*: 'Er moet evenwel op gewezen worden dat de wijzigingsbepaling in de rechtsorde blijft bestaan als een spoor van de aangebrachte wijziging. Het bestaan van die wijzigingsbepaling wordt vermeld in de geconsolideerde versie van de oorspronkelijke tekst die alle wijzigingen bevat die daarin zijn aangebracht. Die historische vermelding verdwijnt pas als de in de oorspronkelijke tekst opgenomen inhoud van de wijzigingsbepaling door latere wijzigingen van de oorspronkelijke tekst vervalt'.

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 128.

[3] Zie in deze zin advies 52.296/2, op 31 oktober 2012 gegeven over de amendementen nrs. 1 tot 11 van het wetsontwerp 'tot wijziging van de wet van 21 december 2009 betreffende het statuut van de betalingsinstellingen, de toegang tot het bedrijf van betalingsdienstaanbieder en de toegang tot betalingssystemen, en van andere wetgeving die betrekking heeft op het statuut van de betalingsinstellingen en van de instellingen voor elektronisch geld' (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2431/004).

3. Luidens het tweede lid van de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in de wet van 16 februari 2012 'houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2012', inzonderheid in artikel 2.13.2, programma 54/6, 3°, ervan.

In werkelijkheid vormt punt 4° van deze bepaling rechtsgrond voor het ontwerp, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft erkend.

Anderzijds heeft de Raad van State reeds kunnen opmerken dat artikel 2 noch artikel 9, § 1, van de wet van 31 december 1963 'betreffende de civiele bescherming' de Koning machtigt om een regeling van subsidies vast te leggen of te wijzigen ten behoeve van de opleiding van de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten.[4]

Deze bepalingen, vermeld in het eerste lid van de aanhef, kunnen het voorliggende ontwerp derhalve geen rechtsgrond bieden.

Het eerste lid moet dus worden weggelaten en op het einde van het tweede lid, dat het eerste lid wordt, moet de vermelding "3°" worden vervangen door "4°".

4. Aangezien het ontwerp enkel voor het jaar 2012 kan gelden, moet het laatste lid van het ontworpen artikel 53/2 worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Yves KREINS

[4] Zie advies 48.336/4, op 22 juni 2010 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 21 februari 2011 'betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten'.