



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.533/2
du 29 juin 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
création des Conseils de
formation et du Conseil
supérieur de formation des
membres des services publics
de secours et modifiant l'arrêté
royal du 18 novembre 2015
relatif à la formation des
membres des services publics
de secours et modifiant divers
arrêtés royaux'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.533/2
van 29 juni 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot oprichting van de
Raden voor Opleiding en de
Hoge Raad voor opleiding van
de leden van de openbare
hulpdiensten en 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'

Le 3 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant création des Conseils de formation et du Conseil supérieur de formation des membres des services publics de secours et modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2015 relatif à la formation des membres des services publics de secours et modifiant divers arrêtés royaux'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 juin 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier 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 29 juin 2016.

*

Op 3 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van de Raden voor Opleiding en de Hoge Raad voor opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten en 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'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 29 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste 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 29 juni 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

EXAMEN DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal à l'examen prévoit la création de plusieurs conseils de formation (un par province et un dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale) et d'un conseil supérieur de formation appelés à intervenir dans le processus de la formation des membres des services publics de secours liée à l'application de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'.

Ces conseils, dont la saisine n'est pas légalement obligatoire, se voient chargés d'une mission purement consultative et les avis qu'ils donnent ou les propositions qu'ils formulent ne sont pas contraignants ¹.

Sur la base du pouvoir réglementaire autonome qui Lui est reconnu dans le cadre des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, il est admis que le Roi peut créer au sein du pouvoir exécutif des organes ou commissions consultatives présentant les caractéristiques citées ci-dessus à la condition, qui va de soi, que ces conseils soient uniquement composés de personnes qui, placées sous l'autorité et le pouvoir de nomination du Roi, font partie des services du pouvoir exécutif.

En l'espèce, les conseils de formation et le conseil supérieur de formation qu'il est envisagé de créer sont composés de membres qui sont très majoritairement extérieurs aux services du pouvoir exécutif fédéral.

Ainsi, en ce qui concerne le conseil de formation, dont la composition est réglée à l'article 4 du projet, aucun de ses membres n'est un fonctionnaire qui serait à la disposition directe du Roi.

En ce qui concerne le conseil supérieur de formation, dont la composition est réglée à l'article 9 du projet, on relève, exception faite du représentant du ministre siégeant en tant qu'observateur, que, sur les onze catégories de membres, seules deux concernent des membres de la fonction publique fédérale qui sont à la disposition du Roi, à savoir le directeur général de la Direction générale Sécurité civile et le représentant du Centre de connaissance, qui est un service administratif à comptabilité autonome.

Il s'en déduit que le Roi ne peut se fonder sur son pouvoir réglementaire autonome pour créer des conseils dont les règles de composition sont celles prévues au projet.

¹ À l'exception toutefois de la mission visée à l'article 8, § 1^{er}, 5°, du projet, qui, bien que portant sur un point accessoire, n'apparaît pas comme purement consultative.

Compte tenu de la composition des conseils envisagés, seule la loi est en mesure de créer ces conseils et d'imposer aux personnes concernées d'y siéger ².

De ce point de vue, l'article 8 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' invoqué au préambule comme fondement juridique du projet, qui charge le Roi d'arrêter « les mesures à prendre en matière de sécurité civile » et « notamment » celles liées « à la formation », ne constitue pas une habilitation suffisamment précise et explicite sur la base de laquelle le Roi pourrait s'appuyer pour adopter un dispositif à caractère organique aussi important que celui prévu par le dispositif en projet, consistant à créer des organes consultatifs composés de personnes qui ne dépendent pas tous de Lui.

À titre de comparaison, on observera que c'est bien la loi du 15 mai 2007 elle-même qui a prévu directement et de manière explicite la création de différents conseils ou commission au sein desquels siègent des membres extérieurs à la fonction publique fédérale (voir les articles 15 et 16 de la loi).

Les articles 1^{er} à 15 sont en conséquence dépourvus de fondement juridique et ne seront donc pas examinés plus avant.

2. S'agissant de l'article 16, le fondement légal de ces deux paragraphes est procuré respectivement par les articles 106 et 177/1 de la loi du 15 mai 2007, qui seront donc mentionnés à l'alinéa 1^{er} du préambule.

*

² Il faut en effet partir du présupposé que la présence au sein de ces conseils des membres qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire fédéral n'est pas conçue comme purement facultative car, si elle était conçue comme telle, le projet serait dépourvu de substance dans la mesure où ces conseils sont composés exclusivement ou très majoritairement de membres extérieurs à la fonction publique fédérale.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit voorziet in de oprichting van verscheidene raden voor opleiding (een per provincie en een in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad) en van een hoge raad voor opleiding die betrokken zouden worden bij de procedure tot opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten in het kader van de toepassing van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid'.

Die raden krijgen een louter adviserende taak opgedragen maar er bestaat geen wettelijke verplichting om hun advies in te winnen en de adviezen die ze uitbrengen en de voorstellen die ze formuleren zijn niet bindend.¹

Op basis van de autonome verordnungsbevoegdheid die in het kader van de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet aan de Koning toegekend is, wordt aanvaard dat de Koning binnen de uitvoerende macht adviesorganen of adviescommissies kan oprichten die de voormelde kenmerken vertonen op de vanzelfsprekende voorwaarde dat die raden alleen bestaan uit personen die deel uitmaken van de diensten van de uitvoerende macht en onder het gezag van de Koning staan en onder diens benoemingsbevoegdheid vallen.

In casu bestaan de raden voor opleiding en de hoge raad voor opleiding die men overweegt op te richten uit leden waarvan de overgrote meerderheid van buiten de diensten van de federale uitvoerende macht komen.

Zo moet inzake de raad voor opleiding, waarvan de samenstelling bij artikel 4 van het ontwerp geregeld wordt, worden vastgesteld dat geen enkele van de leden ervan een ambtenaar is die rechtstreeks ter beschikking van de Koning zou staan.

Inzake de hoge raad voor opleiding, waarvan de samenstelling bij artikel 9 van het ontwerp geregeld wordt, moet erop gewezen worden dat, met uitzondering van de afgevaardigde van de minister, die als waarnemer zitting heeft, van de elf categorieën van leden er slechts twee bestaan uit personeelsleden van het federaal openbaar ambt die ter beschikking van de Koning staan, namelijk de directeur-generaal van de Algemene Directie Civiele Veiligheid en de vertegenwoordiger van het Kenniscentrum, welk centrum een administratieve dienst met

¹ Met uitzondering evenwel van de taak waarvan sprake is in artikel 8, § 1, 5°, van het ontwerp, die, hoewel ze betrekking heeft op een bijkomstige aangelegenheid, niet als louter adviserend overkomt.

boekhoudkundige autonomie is (DOT: of bedoelt men “een Staatsdienst met afzonderlijk beheer”).

Daaruit volgt dat de Koning niet op zijn autonome verordeningsbevoegdheid kan steunen voor het oprichten van raden waarvan de samenstelling moet voldoen aan de regels waarin het ontwerp voorziet.

Gelet op de samenstelling van de in het vooruitzicht gestelde raden, kan alleen bij wet worden voorzien in de oprichting van die raden en in de verplichting voor de personen in kwestie om daarin zitting te hebben.²

Uit dat oogpunt bekeken, levert artikel 8 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’, dat in de aanhef als rechtsgrond van het ontwerp wordt aangevoerd en waarbij de Koning ermee belast wordt “de inzake civiele veiligheid te nemen maatregelen vast [te stellen]” en “onder meer” die betreffende “de opleiding”, geen machtiging op die precies en uitdrukkelijk genoeg is opdat de Koning daarop zou kunnen steunen voor het uitvoeren van een dermate belangrijk dispositief van organieke aard als het dispositief waarin de ontworpen tekst voorziet, welk dispositief ertoe strekt adviesorganen op te richten waarvan niet alle leden onder Hem ressorteren.

Ter vergelijking wordt erop gewezen dat het wel degelijk bij de wet van 15 mei 2007 zelf is dat rechtstreeks en op uitdrukkelijke wijze verscheidene raden of commissie opgericht zijn waarin leden zitting hebben die afkomstig zijn van buiten het federaal openbaar ambt (zie de artikelen 15 en 16 van de wet).

Voor de artikelen 1 tot 15 is bijgevolg geen rechtsgrond voorhanden, zodat ze niet nader onderzocht zullen worden.

2. Wat artikel 16 betreft, wordt erop gewezen dat de rechtsgrond van die beide paragrafen te vinden is in respectievelijk de artikelen 106 en 177/1 van de wet van 15 mei 2007, zodat die artikelen vermeld dienen te worden in het eerste lid van de aanhef.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

² Er dient immers van uitgegaan te worden dat de aanwezigheid, binnen die raden, van de leden die niet de hoedanigheid van federaal ambtenaar hebben niet als louter facultatief opgevat is, aangezien het ontwerp volgens die opvatting zonder betekenis zou zijn doordat die raden uitsluitend of voor het grote merendeel bestaan uit leden van buiten het federaal openbaar ambt.