



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.185/2
du 3 juin 2019

advies 66.185/2
van 3 juni 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la formation des membres de
la protection civile et modifiant
l'arrêté royal du 29 juin 2018
relatif au statut administratif du
personnel opérationnel de la
Protection civile'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
opleiding van de leden van de
civiele bescherming en tot
wijziging van het koninklijk
besluit van 29 juni 2018 tot
bepaling van het administratief
statuut van het operationeel
personeel van de civiele
bescherming'

Le 14 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la formation des membres de la protection civile et modifiant l'arrêté royal du 29 juin 2018 relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 juin 2019. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX, conseiller d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Roger WIMMER, 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 3 juin 2019.

*

Op 14 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de opleiding van de leden van de civiele bescherming en tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 2018 tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de civiele bescherming'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX, staatsraad, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld Roger WIMMER, 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 3 juni 2019.

*

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}, 2°, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. La plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 68 de l'arrêté royal du 29 juin 2018 'relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile', lequel habilite le Roi à fixer le contenu des formations spécifiques du personnel.

L'article 175, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', modifié par la loi du 2 mai 2019, qui habilite le Roi à fixer les missions du Centre fédéral de connaissances, procure également un fondement juridique à certaines dispositions de l'arrêté en projet.

Le chapitre IV du projet (articles 42 et 43 du projet), qui modifie l'arrêté royal du 29 juin 2018, trouve son fondement juridique dans l'article 156 de la loi du 15 mai 2007, selon lequel le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le statut administratif et pécuniaire des membres professionnels et volontaires de la Protection civile.

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient donc de remplacer les mots « les articles 106 et 156 » par les mots « les articles 156 et 175, alinéa 3, modifié par la loi du 2 mai 2019 », sous réserve de l'observation formulée sous l'article 2 du projet.

2. Compte tenu de l'observation énoncée sous le chapitre IV (articles 42 et 43), il convient également de mentionner au préambule l'arrêté royal du 18 novembre 2015 'relatif à la formation des membres des services publics de secours et modifiant divers arrêtés royaux'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Compte tenu de l'observation formulée sous les articles 36 et 37 du projet, il convient d'omettre le 5^o.

Article 2

L'agrément et le subventionnement des centres de formation pour la sécurité civile sont régis par l'article 175/1 de la loi du 15 mai 2007 et les chapitres II et IV de l'arrêté royal du 18 novembre 2015.

En effet, comme le rappelle le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 18 novembre 2015, celui-ci a notamment exécuté l'article 175/1 de la loi du 15 mai 2007. Ces dispositions, à savoir les articles 2 à 9 et 52 à 63 de l'arrêté royal du 18 novembre 2015, s'appliquent aux centres de formation agréés et subventionnés pour les formations qu'ils organisent « pour les membres des services publics de secours »¹.

L'article 2 du projet, selon lequel les chapitres II et IV de l'arrêté royal du 18 novembre 2015 s'appliquent aux membres de la protection civile, est donc inutile et doit être omis.

Article 11

Bien qu'il ne soit pas recommandé de reproduire une norme supérieure, il est néanmoins permis de considérer en l'occurrence que la répétition des dispositions législatives est utile à la compréhension du projet. Toutefois, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, il y a lieu de les identifier expressément, afin d'éviter toute confusion.

L'article 11, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, doit dès lors être remplacé par la phrase suivante :

« Conformément à l'article 175/7, § 1^{er}, 5^o, de la loi du 15 mai 2007, le contenu des syllabus est approuvé par le Conseil supérieur de formation ».

Articles 36 et 37

Selon l'article 175/7, § 1^{er}, 6^o, de la loi du 15 mai 2007, le Conseil supérieur de formation a notamment pour mission de donner au ministre un avis sur les demandes d'équivalence de diplômes, cours ou brevets et sur les demandes de dispense de cours ou d'examens.

¹ Selon l'article 1^{er}, 6^o, de l'arrêté royal du 18 novembre 2015, on entend par « membres des services publics de secours » « les membres des zones de secours et des unités opérationnelles de la Protection civile ».

L'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 2017 'fixant les modalités du fonctionnement et des procédures des Conseils de formation et du Conseil supérieur de formation des membres des services publics de secours' prévoit que le groupe de travail « équivalence et dispense » a pour mission de :

- « 1° fournir un avis au Conseil supérieur quant aux demandes d'équivalences de diplômes, de cours ou de brevets ;
- 2° fournir un avis au Conseil supérieur quant aux demandes de dispenses de cours ou d'examens ;
- 3° [...] ».

Dans les articles 36 et 37 du projet, il convient dès lors chaque fois d'écrire :

« Conformément à l'article 175/7, § 1^{er}, 6°, le ministre se prononce sur les demandes [...], après avoir recueilli l'avis du Conseil supérieur ».

Article 41

1. En vertu du paragraphe 1^{er}, les brevets délivrés sous l'ancien système sont, le cas échéant moyennant certaines modalités, assimilés à divers nouveaux brevets créés par le projet.

Il convient que l'auteur du projet soit à même de justifier ce régime au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, question sur laquelle la section de législation n'a pas été en mesure de se prononcer au regard des éléments figurant dans le dossier de la demande d'avis et en l'absence d'un éventuel débat contradictoire devant elle à ce sujet.

2. Les paragraphes 2 et 3 opèrent également certaines assimilations, lesquelles ne sont cependant rendues applicables qu'aux membres du personnel de la Protection civile qui sont en service le 1^{er} janvier 2019.

Ici encore l'auteur du projet doit pouvoir justifier le choix de cette date plutôt que celle de l'entrée en vigueur du projet – non fixée par celui-ci au 1^{er} janvier 2019 – au regard du principe d'égalité.

Chapitre IV (articles 42 et 43)

L'arrêté en projet modifie implicitement une série de dispositions des chapitres I^{er} et III de l'arrêté royal du 18 novembre 2015, lesquelles s'appliquent à tous les membres des services publics de secours ; il est renvoyé sur ce point à l'observation formulée sous l'article 2 du projet.

Il convient dès lors de modifier ces dispositions de l'arrêté royal du 18 novembre 2015.

Article 42

À l'article 42, 1°, du projet, il convient de remplacer les mots « du brevet B02 » et les mots « du brevet B02-C » respectivement par les mots « du brevet M02 » et les mots « du brevet M02-C ».

*

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 het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De meeste bepalingen van het ontworpen besluit ontlelen hun rechtsgrond aan artikel 68 van het koninklijk besluit van 29 juni 2018 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming’, waarbij de Koning gemachtigd wordt om de inhoud van de bijzondere opleidingen van het personeel te bepalen.

Artikel 175, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’, gewijzigd bij de wet van 2 mei 2019, waarbij de Koning gemachtigd wordt om de opdrachten van het Federaal Kenniscentrum te bepalen, levert eveneens een rechtsgrond op voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit.

Hoofdstuk IV van het ontwerp (de artikelen 42 en 43 van het ontwerp), waarbij het koninklijk besluit van 29 juni 2018 gewijzigd wordt, ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 156 van de wet van 15 mei 2007, naar luid waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het administratief en geldelijk statuut van de beroeps- en vrijwillige leden van de Civiele Bescherming vastlegt.

In het eerste lid van de aanhef dienen de woorden “artikelen 106 en 156” dan ook vervangen te worden door de woorden “artikel 156 en artikel 175, derde lid, gewijzigd bij de wet van 2 mei 2019”, onder voorbehoud van de opmerking die hierna bij artikel 2 van het ontwerp gemaakt wordt.

2. Gelet op de opmerking die hierna bij hoofdstuk IV (de artikelen 42 en 43) gemaakt wordt, dient ook het koninklijk besluit van 18 november 2015 ‘betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten en tot wijziging van diverse koninklijke besluiten’ in de aanhef vermeld te worden.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Gelet op de opmerking die hierna bij de artikelen 36 en 37 van het ontwerp gemaakt wordt, dient de bepaling onder 5° weggelaten te worden.

Artikel 2

De erkenning en de subsidiëring van de opleidingscentra voor de civiele veiligheid worden geregeld bij artikel 175/1 van de wet van 15 mei 2007 en bij de hoofdstukken II en IV van het koninklijk besluit van 18 november 2015.

Zoals erop gewezen wordt in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 18 november 2015, is daarbij immers onder andere artikel 175/1 van de wet van 15 mei 2007 uitgevoerd. De bepalingen tot uitvoering daarvan, namelijk de artikelen 2 tot 9 en 52 tot 63 van het koninklijk besluit van 18 november 2015, zijn van toepassing op de opleidingscentra die erkend zijn en gesubsidieerd worden voor de opleidingen die zij organiseren “voor de leden van de openbare hulpdiensten”.¹

Artikel 2 van het ontwerp, naar luid waarvan de hoofdstukken II en IV van het koninklijk besluit van 18 november 2015 van toepassing zijn op de leden van de civiele bescherming, dient dan ook als overbodig weggelaten te worden.

Artikel 11

Hoewel het af te raden is een hogere norm over te nemen, kan *in casu* toch gesteld worden dat het nuttig is wetsbepalingen te herhalen om het ontwerp begrijpelijker te maken. Om over de aard van die bepalingen geen enkele twijfel te laten bestaan, dienen ze evenwel uitdrukkelijk aangegeven te worden, zodat elke verwarring voorkomen wordt.

Artikel 11, § 2, eerste lid, van het ontwerp dient dan ook vervangen te worden door de volgende zin:

“Overeenkomstig artikel 175/7, § 1, 5°, van de wet van 15 mei 2007 wordt de inhoud van de syllabi goedgekeurd door de Hoge Raad voor opleiding.”

¹ Volgens artikel 1, 6°, van het koninklijk besluit van 18 november 2015 wordt onder de “leden van de openbare hulpdiensten” “de leden van de hulpverleningszones en de leden van de operationele eenheden van de Civiele Bescherming” verstaan.

Artikelen 36 en 37

Volgens artikel 175/7, § 1, 6°, van de wet van 15 mei 2007 heeft de Hoge Raad voor opleiding onder andere als opdracht aan de minister een advies te verlenen over de aanvragen tot gelijkstelling van diploma's, cursussen of brevetten en over de aanvragen tot vrijstelling van lessen of examens.

In artikel 6, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 2017 'tot vaststelling van de werking en de procedures van de Raden voor opleiding en de Hoge Raad voor opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten' wordt bepaald dat de werkgroep "gelijkstelling en vrijstelling" de volgende opdrachten heeft:

“1° advies geven aan de Hoge Raad over de aanvragen tot gelijkstelling van diploma's, cursussen of brevetten;

2° advies geven aan de Hoge Raad over de aanvragen tot vrijstelling van lessen of examens;

3° (...).”

In de artikelen 36 en 37 van het ontwerp dient dan ook telkens geschreven te worden:

“Overeenkomstig artikel 175/7, § 1, 6°, spreekt de minister zich uit over de aanvragen (...), na het advies van de Hoge Raad ingewonnen te hebben.”

Artikel 41

1. Krachtens paragraaf 1 worden de brevetten die onder de oude regeling uitgereikt zijn, in voorkomend geval mits aan bepaalde nadere regels voldaan is, gelijkgesteld met diverse nieuwe brevetten die bij het ontwerp ingevoerd worden.

De steller van het ontwerp moet in staat zijn om deze regeling te verantwoorden in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wat een aangelegenheid is waarover de afdeling Wetgeving zich niet heeft kunnen uitspreken op basis van de gegevens in het dossier van de adviesaanvraag en doordat daarover voor haar geen tegensprekelijk debat plaatsgevonden heeft.

2. Ook in de paragrafen 2 en 3 worden bepaalde zaken met andere zaken gelijkgesteld, maar die gelijkstellingen gelden alleen voor de personeelsleden van de civiele bescherming die reeds op 1 januari 2019 in dienst waren.

Ook op dit punt geldt dat de steller van het ontwerp in staat moet zijn om in het licht van het gelijkheidsbeginsel te verantwoorden waarom gekozen wordt voor die datum in plaats van die van de inwerkingtreding van het ontwerp, welke datum bij het ontwerp niet vastgelegd wordt op 1 januari 2019.

Hoofdstuk IV (artikelen 42 en 43)

Het ontworpen besluit houdt een stilzwijgende wijziging in van een reeks bepalingen van de hoofdstukken I en III van het koninklijk besluit van 18 november 2015, welke hoofdstukken van toepassing zijn op alle leden van de openbare hulpdiensten; in dit verband wordt verwezen naar de opmerking die gemaakt is bij artikel 2 van dit ontwerp.

Die bepalingen van het koninklijk besluit van 18 november 2015 dienen dan ook gewijzigd te worden.

Artikel 42

In artikel 42, 1°, van het ontwerp dienen de woorden “het brevet B02” en de woorden “het brevet B02-C” vervangen te worden door respectievelijk de woorden “het brevet M02” en de woorden “het brevet M02-C”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE