



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.790/2/V
du 12 août 2020

advies 67.790/2/V
van 12 augustus 2020

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 7 juin 2010 relatif au
certificat et à la formation de
plongeur pour les membres des
services publics de secours'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
7 juni 2010 betreffende het
getuigschrift en de opleiding
van duiker voor de leden van
de openbare hulpdiensten'

Le 14 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 28 août 2020, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 7 juin 2010 relatif au certificat et à la formation de plongeur pour les membres des services publics de secours'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 12 août 2020. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, conseiller d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 août 2020.

*

Op 14 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 28 augustus 2020 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 7 juni 2010 betreffende het getuigschrift en de opleiding van duiker voor de leden van de openbare hulpdiensten'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, staatsraad, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Laurence VANCRAVEBECK, eerste auditor.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 augustus 2020.

*

* 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.

EXAMEN DU PROJET

L'article 2 de l'arrêté ministériel du 7 juin 2010 'relatif au certificat et à la formation de plongeur pour les membres des services publics de secours' est actuellement rédigé comme suit :

« La formation et les examens de plongeur sont organisés par le Centre fédéral de formation des Services de Secours.

Les Centres provinciaux de Formation des Services publics d'Incendie peuvent organiser la formation et les examens pendant dix ans à dater de l'entrée en vigueur du présent arrêté ».

Le projet d'arrêté à l'examen tend à modifier l'alinéa 2 de cette disposition afin d'autoriser les Centres provinciaux de formation à organiser la formation et les examens de plongeur sans limite dans le temps.

Quant au fondement juridique, l'article 2 de l'arrêté ministériel du 7 juin 2010 trouvait sa source dans l'article 5 de l'arrêté royal du 8 avril 2003 'relatif à la formation des membres des services publics de secours', selon lequel :

« Le Ministre peut déléguer à un ou plusieurs des Centres provinciaux de formation visés au chapitre II du présent titre, pour une durée qu'il détermine, l'organisation de tout ou partie des formations visées à l'article 3, 1^o et 2^o. Ces délégations sont renouvelables.

Le Ministre peut charger le Centre fédéral de formation de l'organisation de tout ou partie d'une des formations visées à l'article 17, § 1^{er}, 5^o à 8^o :

1^o soit lorsqu'un Centre provincial de formation le demande ;

2^o soit lorsqu'un Centre provincial de formation est en défaut d'organiser cette formation en tout ou en partie ».

Cet arrêté n'est plus en vigueur, la formation des membres des services publics de secours étant désormais réglée par l'arrêté royal du 18 novembre 2015 'relatif à la formation des membres des services publics de secours et modifiant divers arrêtés royaux', lequel ne contient plus d'habilitation semblable.

L'auteur du projet invoque dès lors à titre de fondement juridique l'article 15 de cet arrêté royal, selon lequel :

« Le Ministre, après avis du Centre de connaissances et du Conseil supérieur de formation :

1° crée les certificats visés à l'article 10, § 1^{er}, 2° ;

2° en fixe les titres des modules, le nombre d'heures et les objectifs pédagogiques ;

3° fixe le mode d'évaluation ;

4° fixe les conditions d'admission aux formations conduisant à l'obtention de certificats ».

Une telle habilitation ne permet cependant pas au ministre de déterminer quels sont les organismes de formation autorisés à organiser les formations ainsi visées.

À cet égard, il y a lieu de tenir compte désormais de l'article 4 de l'arrêté royal du 18 novembre 2015, selon lequel, « [s]ans préjudice des missions du Centre de connaissances en matière d'organisation des formations, des missions des zones de secours en matière de formation permanente du personnel de la zone de secours ou des missions de la Direction générale de la Sécurité civile du Service Public Fédéral Intérieur », chaque centre de formation agréé ¹ « organise les formations pour les membres des services publics de secours ».

Il n'est dès lors plus de la compétence du Ministre de modifier l'article 2 de l'arrêté ministériel du 7 juin 2010, qui tend à préciser quels sont les organismes chargés de la formation menant au certificat de plongeur, peu importe à cet égard que les mots que l'auteur du projet entend abroger doivent ou non être considérés comme déjà implicitement abrogés à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 18 novembre 2015.

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait que le Roi abroge ces mots. Une telle abrogation se fonderait sur le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec la loi du 15 mai 2007 ².

En conséquence, le projet ne sera pas examiné plus avant.

*

¹ L'article 2 du même arrêté précise à cet égard qu'« [i]l n'y a pas plus d'un centre de formation sur le territoire d'une province ou de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ».

² Il y a lieu de rappeler à cet égard qu'un ministre dispose en effet uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution. Voir, par exemple, l'avis n° 59.027/3 donné le 10 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 25 mars 2016 'portant fixation du montant des indemnités allouées aux membres du Conseil scientifique des Rayonnements ionisants de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59027.pdf>).

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

Artikel 2 van het ministerieel besluit van 7 juni 2010 ‘betreffende het getuigschrift en de opleiding van duiker voor de leden van de openbare hulpdiensten’ luidt thans als volgt:

“De opleiding en de examens van duiker worden georganiseerd door het Federaal Opleidingscentrum voor de Hulpdiensten.

De Provinciale Opleidingscentra voor de Openbare Brandweerdiensten mogen de opleiding en de examens organiseren gedurende tien jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit.”

Voorliggend ontwerpbesluit strekt ertoe het tweede lid van die bepaling aldus te wijzigen dat het voor de Provinciale Opleidingscentra mogelijk wordt om de opleiding en de examens van duiker zonder beperking in de tijd te organiseren.

Wat de rechtsgrond betreft, steunde artikel 2 van het ministerieel besluit van 7 juni 2010 op artikel 5 van het koninklijk besluit van 8 april 2003 ‘betreffende de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten’, welk artikel als volgt luidde:

“De Minister kan de organisatie van alle in artikel 3, 1° en 2°, bedoelde opleidingen of van een gedeelte ervan toevertrouwen aan één of meerdere provinciale opleidingscentra bedoeld in hoofdstuk II van deze titel, voor een door hem bepaalde duur. Deze machtigingen zijn hernieuwbaar.

De Minister kan het Federaal Opleidingscentrum belasten met de organisatie van het geheel of een gedeelte van één van de opleidingen in artikel 17, § 1, 5° tot 8°:

1° ofwel wanneer een provinciaal opleidingscentrum het vraagt;

2° ofwel wanneer een provinciaal opleidingscentrum in gebreke blijft om alle opleidingen of een gedeelte ervan te organiseren.”

Dat besluit is niet meer van kracht, aangezien de opleiding van de leden van de openbare hulpdiensten inmiddels geregeld wordt bij 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 geen soortgelijke machtiging meer bevat.

Als rechtsgrond voor dit ontwerp voert de steller ervan dan ook artikel 15 van dat koninklijk besluit aan, welk artikel als volgt luidt:

“De Minister, na advies van het Kenniscentrum en van de Hoge Raad voor de opleiding:

1° creëert de getuigschriften bedoeld in artikel 10, § 1, 2°;

2° legt de titels van de modules, het aantal uren en de pedagogische doelstellingen ervan vast;

3° legt de wijze van evalueren vast;

4° bepaalt de toelatingsvoorwaarden voor de opleidingen die aanleiding geven tot het behalen van getuigschriften.”

Op grond van een dergelijke machtiging mag de minister evenwel niet bepalen welke opleidingsinstellingen gemachtigd zijn om de aldus beoogde opleidingen te organiseren.

In dat verband dient voortaan rekening te worden gehouden met artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 november 2015, waarin bepaald wordt dat “[o]nverminderd de opdrachten van het Kenniscentrum inzake de organisatie van de opleidingen, de opdrachten van de hulpverleningszones inzake de permanente opleiding van het personeel van de hulpverleningszone of de opdrachten van de Algemene Directie van de Civiele Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken,” elk erkend opleidingscentrum¹ “de opleidingen voor de leden van de openbare hulpdiensten (organiseert)”.

De minister is dan ook niet langer bevoegd om wijzigingen aan te brengen in artikel 2 van het ministerieel besluit van 7 juni 2010 dat ertoe strekt te bepalen welke instellingen belast zijn met de opleiding die leidt tot het behalen van het getuigschrift van duiker, waarbij het in dat verband weinig uitmaakt of de woorden die de steller van het ontwerp wil opheffen, al dan niet geacht moeten worden reeds impliciet opgeheven te zijn ten gevolge van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 18 november 2015.

Ter wille van de rechtszekerheid zou de Koning die woorden moeten opheffen. Een dergelijke opheffing zou steunen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de wet van 15 mei 2007.²

¹ In artikel 2 van hetzelfde besluit wordt in dat verband het volgende bepaald: “Er is niet méér dan één opleidingscentrum op het grondgebied van een provincie of het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.”

² In dat verband dient eraan herinnerd te worden dat een minister inderdaad alleen beschikt over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Koning die wel heeft op grond van artikel 108 van de Grondwet. Zie bijvoorbeeld advies 59.027/3, dat op 10 maart 2016 gegeven is over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 25 maart 2016 ‘tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen toegekend aan de leden van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59027.pdf>).

Bijgevolg wordt dit ontwerp niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

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

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE