

Publié le : 2012-01-06

SERVICE
PUBLIC
FEDERAL
INTERIEUR

21 FEVRIER 2011. - Arrêté royal relatif à la formation des membres des services publics de secours. - Erratum

Au Moniteur belge n° 74 du 9 mars 2011, première édition, la modification suivante est à apporter :
A la page 15598, l'avis du Conseil d'Etat n° 48.336/4 du 22 juin 2010 doit être inséré entre le rapport au Roi et l'arrêté royal relatif à la formation des membres des services publics de secours.

AVIS 48.336/4 DU 22 JUIN 2010 DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT
Le Conseil d'Etat, 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'Etat 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^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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^{re} 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'Etat. La demande d'avis relève qu'aucun recours en annulation n'a été introduit devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat mais une exception d'illégalité a été soulevée dans une affaire pendante à l'encontre d'une des dispositions transitoires (1).

(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. n° 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'Etat - G/A 165.469/VIII-5161)".

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'Etat 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'Etat, 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'Etat 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;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat 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.

A 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 (2), 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 (3) ont instauré un régime d'agrément lié à un régime de subventionnement des centres provinciaux de formation.

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

(3) 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'Etat.

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'Etat, 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".

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 (4).

(4) 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 onventions 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 56/2) 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).

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" (5).

Dans le rapport au Roi (6) qui précède le même arrêté royal, il est précisé :

« L'avis du Conseil d'Etat 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.

(5) 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).

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

L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat 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'Etat".

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'Etat fédéral (7)(8), 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 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.

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

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

La section de législation du Conseil d'Etat 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'Etat. Il appartient au législateur de préciser la portée exacte de la disposition".

Lors des travaux préparatoires, la question a été tranchée comme suit (9) :

"Le Conseil d'Etat 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'Etat, 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".

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

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.

L'article 63 (devenant l'article 64 (10)) 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.

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

Observations particulières

Préambule

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

"Vu l'avis 48.336/4 du Conseil d'Etat, donné le 22 juin 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;" (11).

(11) 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.

Dispositif

Article 17

Selon le paragraphe 3 de l'article 17, les candidats aux brevets de sapeur-pompier et d'adjutant

doivent notamment suivre un module à choisir parmi les modules à option, alors que l'annexe 1^{re}, points 1 et 4, ne prévoit que des modules obligatoires.

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

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. A l'article 63, le 10^o 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" (12).

(12) Voir principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n^o 133 et formules F 4-3-2 et F 4-4.

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

b) de subdiviser le point 1 de l'annexe I^{re} du projet examiné en deux tableaux :

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

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

Annexe I^{re}

1. Il convient de numéroter 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 :

MM. :

P. Liénardy, président de chambre;

J. Jaumotte et L. Detroux, conseillers d'Etat;

Mme C. Gigot, greffier.

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

Le Greffier,

C. Gigot.

Le Président,

P. Liénardy.