AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.042/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 2 septembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux plans d'urgence et d'intervention", a donné le 26 septembre 2005 l'avis suivant :

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 ci-après.

Portée du projet d'arrêté royal

1.1. Le projet d'arrêté royal vise à organiser l'ensemble de la planification d'urgence et d'intervention que la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile prévoit d'établir en cas d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres ainsi que les coordinations nécessaires entre les différentes autorités et les différents services compétents (bourgmestre, gouverneur, services de police, de la protection civile, d'incendie, ...).

L'auteur du projet use à cet effet de l'habilitation que lui confère l'article 2*ter* de la loi du 31 décembre 1963, précitée, mais également de celle de l'article 2, alinéa 2, de cette même loi qui donne au Roi la possibilité d'établir "un programme de mesures de protection civile à appliquer (...), par les services publics et par tout organisme privé, public ou d'utilité publique".

1. 2. Ainsi, dans une première partie, le projet d'arrêté royal met sur pied une planification d'urgence tant au niveau fédéral que provincial et communal et règle les différents plans d'urgence et d'intervention qui en constituent l'ossature (articles 2 à 6 et 9 à 14 du projet) ainsi que les mesures de coordination à prendre aux différents niveaux (articles 7, 8 et 15 à 22 du projet). Le projet détermine également les missions du centre du système d'appel unifié (article 23 du projet) et les modes d'organisation des lieux d'intervention (articles 24 et 25 du projet).

Dans une deuxième partie, le projet prévoit :

- le contenu minimum des différents plans d'urgence et d'intervention (articles 26 et 27 du projet) ainsi que des dispositions particulières en matière de plans particuliers d'urgence et d'intervention en cas d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et de plan d'urgence nucléaire et radiologique (article 28 du projet) ;

- la création d'une cellule de sécurité par commune et par province ainsi que leurs composition et missions (articles 29 et 30 du projet) ;

- les modalités des informations à transmettre concernant les plans d'urgence et d'intervention (article 31 du projet) et d'approbation de ces plans (article 32 du projet).

Observations générales

1. L'auteur du projet est invité à vérifier si, dans le cadre de la stratégie globale et coordonnée des mesures d'urgence et d'intervention qu'il met en place, des services relevant des autorités régionales - par exemple, des services compétents en ce qui concerne les conséquences environnementales de situations entrant dans la définition d'événements calamiteux, catastrophes et sinistres - ne devraient pas être impliqués, auquel cas, pour ces services, la conclusion d'un accord de coopération avec les Régions s'imposerait.

2. Par ailleurs, étant donné, d'une part, le caractère essentiel que revêt le projet d'arrêté dans la mise en place d'une stratégie globale et coordonnée des mesures d'urgence et d'intervention à prendre en cas d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres, et, d'autre part, le nombre d'acteurs appelés à jouer un rôle dans ce cadre (bourgmestre, gouverneur, services de police, de la protection civile, d'incendie, ...), le Conseil d'État invite l'auteur du projet à élaborer un rapport au Roi qui mette précisément en lumière les mesures que prévoit l'arrêté en projet aux différents niveaux qu'il instaure ainsi que leur correcte articulation avec l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances

dangereuses et auquel la loi du 22 mai 2001 a porté assentiment. Ceci permettra en outre d'éclairer la mesure dans laquelle l'auteur du projet exerce les compétences que lui attribue la loi du 31 décembre 1963, précitée, par rapport à plusieurs des dispositions que comporte cet accord de coopération (Voir, par exemple, les articles 17 et 22 de l'accord de coopération précité).

Observations particulières

Préambule

Les alinéas 2 et 3 ne constituant pas le fondement légal de l'arrêté royal en projet, ils doivent donc être omis.

À l'alinéa 4, il faut également viser l'article 2 de la loi du 31 décembre 1963, précitée.

Dispositif

Article 5

1. Cet article prévoit que :

> "Le plan interne d'urgence est un document au niveau de l'entreprise et/ou de l'institution, visant à limiter les conséquences néfastes d'une situation d'urgence par la mise au point de mesures matérielles et organisationnelles d'urgence adaptées, rédigé par l'entreprise et/ou l'institution concernée."

2. À cet égard, il y a lieu de faire observer ce qui suit.

2.1. Soit le plan interne d'urgence est le plan d'urgence visé aux articles 15 et suivants de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et auquel la loi du 22 mai 2001 a porté assentiment.

Dans ce cas, l'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que les dispositions de cet accord de coopération - qui assurent par ailleurs la transposition en droit belge de la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses -ne peuvent être modifiées sans le concours des autres parties signataires. Il n'appartient pas plus à l'auteur du projet de paraphraser l'une ou plusieurs des dispositions de cet accord de coopération. Tout au plus, pourrait-il - dès lors que son intention est d'élaborer un ensemble complet et cohérent de dispositions appelées à régir les mesures à prendre en vue de faire face à une menace ou à la survenance d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres - reproduire les dispositions utiles de l'accord de coopération et, s'il le juge nécessaire, prévoir des conditions supplémentaires auxquelles devrait satisfaire le plan interne d'urgence pour autant que ces conditions s'inscrivent dans son champ de compétences et qu'elles soient compatibles avec celles que prévoit l'accord de coopération. Si telle est la portée de la disposition, l'ambiguïté du texte en projet doit être levée sur ce point et le projet d'arrêté, adapté en conséquence.

2.2. Soit le plan interne d'urgence constitue l'un des plans que l'arrêté en projet institue, qui est appelé à s'appliquer à toutes les entreprises et/ou institutions qu'il concerne - en ce compris les établissements et les installations visés par l'accord de coopération précité - et pour lesquelles il crée de nouvelles obligations en la matière.

Dans ce cas, il y a lieu de relever que l'arrêté en projet reste, dans la suite de ses dispositions, en défaut de fixer les modalités d'établissement et le contenu de ce plan interne d'urgence. Dès lors que la volonté de l'auteur du projet est d'organiser l'ensemble de la planification d'urgence et d'intervention à mettre sur pied, il doit également, dans le présent projet, régler ces modalités, en tenant cependant compte du fait que celles-ci ne peuvent être conçues, en ce qui concerne les établissements et installations auxquels s'appliquent les dispositions de l'accord de coopération précité, que comme des conditions supplémentaires à celles prévues dans cet accord. Sur ce dernier aspect, il est renvoyé à l'observation 2.1. ci-avant.

Article 6

1. L'article 6, § 2, définit la "situation d'urgence" comme un événement calamiteux, une catastrophe, un sinistre au sens de l'article 2*ter* de la loi du 31 décembre 1963, précitée, mais également comme "tout événement qui entraîne ou est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de personnes et/ou contre des intérêts matériels importants".

2. Il y a tout d'abord lieu de faire observer que la loi du 31 décembre 1963, précitée, ne définit pas comme telle la notion d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres. Cette définition figure dans l'article 1er de l'arrêté royal du 23 juin 1971 organisant les missions de la protection civile et de la coordination des opérations d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres, que le présent projet d'arrêté abroge en son article 33.

Si l'intention de l'auteur est de conserver cette définition pour l'application de l'arrêté en projet, l'article 33 du projet doit être adapté de manière à excepter de la disposition abrogatoire l'article 1er de l'arrêté royal du 23 juin 1971, précité.

3. En outre, l'article 2*ter* de la loi du 31 décembre 1963, précitée, sur lequel se fonde notamment l'arrêté en projet, ne prévoit l'établissement de plans d'urgence et

d'intervention qu'en cas d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres. Il n'appartient pas au Roi d'étendre les hypothèses dans lesquelles de tels plans doivent être établis. L'article 6 du projet doit, en conséquence, être modifié de manière à définir la "situation d'urgence" par rapport à ces seuls cas.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.042/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 september 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de nood- en interventieplannen", heeft op 26 september 2005 het volgende advies gegeven :

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.

Strekking van het ontwerp van koninklijk besluit

1.1. Het ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een alomvattende regeling te geven omtrent rampenplanning voor hulpverlening (hierna te noemen : nood- en interventieplanning), waarin de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming voorziet in geval van rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen of schadegevallen, alsmede het bewerkstelligen van de noodzakelijke coördinatie onder de verschillende overheden en bevoegde diensten (burgemeester, gouverneur, politiediensten, diensten van de burgerlijke bescherming, brandweer, ...).

De steller van het ontwerp maakt daartoe gebruik van de machtiging die hem is verleend bij artikel 2*ter* van de genoemde wet van 31 december 1963, maar eveneens van die waarin artikel 2, tweede lid, van diezelfde wet voorziet, waarbij de Koning de mogelijkheid krijgt "een programma van maatregelen tot civiele bescherming (op te maken) dat moet worden toegepast (...) door de (...) openbare diensten en door ieder privaat of openbaar lichaam of instelling van openbaar nut".

1.2. Zo worden in een eerste deel van het ontwerp van koninklijk besluit voorschriften gegeven omtrent noodplanning, zowel op federaal als op provinciaal en gemeentelijk gebied en regels gegeven aangaande de verschillende nood- en interventieplannen die de onderbouw ervan vormen (artikelen 2 tot 6 en 9 tot 14 van het ontwerp),alsmede aangaande de coördinatiemaatregelen die op de verschillende terreinen genomen moeten worden (artikelen 7, 8 en 15 tot 22 van het ontwerp). Het ontwerp bepaalt eveneens de opdrachten van het centrum van het eenvormig oproepstelsel

(artikel 23 van het ontwerp) en de wijze van organisatie van het interventieterrein (artikelen 24 en 25 van het ontwerp).

In een tweede deel voorziet het ontwerp in :

- de minimale inhoud van de verschillende nood- en interventieplannen (artikelen 26 en 27 van het ontwerp), alsmede in bijzondere maatregelen inzake bijzondere nood- en interventieplannen bij zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en inzake nucleaire en radiologische noodplannen (artikel 28 van het ontwerp);

- de oprichting van een veiligheidscel per gemeente en per provincie, alsmede in de samenstelling en de taken ervan (artikelen 29 en 30 van het ontwerp);

- de nadere regels voor de mede te delen gegevens betreffende de nood- en interventieplannen (artikel 31 van het ontwerp) en voor de goedkeuring van deze plannen (artikel 32 van het ontwerp).

Algemene opmerkingen

1. De steller van het ontwerp wordt verzocht na te gaan of in het kader van de door hem uitgewerkte alomvattende en gecoördineerde strategie voor de nood- en interventiemaatregelen, aan bepaalde diensten die ressorteren onder de gewestelijke overheden - bijvoorbeeld diensten bevoegd inzake de gevolgen voor het leefmilieu van situaties die vallen onder de omschrijving rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen en schadegevallen - geen rol zou moeten worden toebedeeld, in welk geval voor deze diensten met de gewesten een samenwerkingsakkoord zou moeten worden gesloten.

2. Aangezien enerzijds het ontwerp van besluit essentieel is bij het uitwerken van een alomvattende en gecoördineerde strategie inzake de te nemen nood- en interventiemaatregelen in geval van rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen en schadegevallen, en anderzijds er heel wat betrokkenen zijn (burgemeester, gouverneur, politiediensten, diensten van de civiele bescherming, brandweer, ...) verzoekt de Raad van

State de steller van het ontwerp daarenboven een verslag aan de Koning op te stellen waarin meer bepaald de maatregelen worden belicht waarin het ontwerp van besluit voorziet op de verschillende niveaus die het instelt, alsmede de juiste samenhang van deze maatregelen met het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, en waarmee bij de wet van 22 mei 2001 instemming is verleend. Hierdoor kan bovendien verduidelijkt worden in welke mate de steller van het ontwerp de bevoegdheden uitoefent die hem bij de voormelde wet van 31 december 1963 toegekend worden, ten aanzien van verschillende bepalingen van dit samenwerkingsakkoord (zie bijvoorbeeld de artikelen 17 en 22 van het genoemde samenwerkingsakkoord).

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Aangezien het tweede en derde lid niet de rechtsgrond van het ontworpen koninklijk besluit vormen, moeten ze vervallen.

In het vierde lid dient eveneens te worden verwezen naar artikel 2 van de genoemde wet van 31 december 1963.

Dispositief

Artikel 5

1. Dit artikel bepaalt het volgende :

"Het intern noodplan is een document op het niveau van het bedrijf en/of instelling, dat erop gericht is de schadelijke gevolgen van een noodsituatie te beperken door het uitwerken van aangepaste materiële en organisatorische noodmaatregelen, opgesteld door het betrokken bedrijf of de betrokken instelling."

2. In dit verband dient het volgende te worden opgemerkt.

2.1. Ofwel is het intern noodplan het noodplan bedoeld in de artikelen 15 en volgende van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, waarmee bij de wet van 22 mei 2001 instemming is verleend.

In dit geval wordt de aandacht van de steller van het ontwerp erop gevestigd dat de bepalingen van dit samenwerkingsakkoord - waarbij overigens de richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken - in het Belgische recht wordt omgezet, niet kunnen worden gewijzigd zonder de medewerking van de andere ondertekenende partijen. De steller van het ontwerp mag evenmin een of meer bepalingen van dit samenwerkingsakkoord parafraseren. Aangezien het zijn bedoeling is een volledig en coherent geheel van bepalingen uit te werken waarbij wordt geregeld welke maatregelen moeten worden genomen om het hoofd te bieden aan een dreiging of aan rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen en schadegevallen, mag hij hoogstens de dienstige bepalingen van het samenwerkingsakkoord overnemen en, indien hij het noodzakelijk acht, voorzien in bijkomende voorwaarden waaraan het intern noodplan zou moeten voldoen, voor zover deze voorwaarden tot zijn bevoegdheidssfeer behoren en verenigbaar zijn met die waarin het samenwerkingsakkoord voorziet. Indien dit de strekking van de bepaling is, dient de dubbelzinnigheid van de ontworpen tekst op dit punt te worden weggewerkt en het ontwerp van besluit dienovereenkomstig te worden aangepast.

.../...

2.2. Ofwel vormt het intern noodplan een van de plannen die het ontworpen besluit invoert en is men van zins het van toepassing te maken op alle bedrijven en/of instellingen waarop het betrekking heeft - met inbegrip van de inrichtingen en installaties bedoeld in het voornoemde samenwerkingsakkoord - en waarvoor het nieuwe verplichtingen ter zake invoert.

In dit geval moet erop worden gewezen dat het ontworpen besluit verder in de tekst niet de nadere regels voor het opstellen en de inhoud van dit intern noodplan vaststelt. Doordat het de bedoeling van de steller van het ontwerp is een alomvattende regeling te geven omtrent nood- en interventieplanning**,** dient hij in het onderhavige ontwerp deze nadere regels ook te bepalen, waarbij hij er evenwel rekening mee dient te houden dat ze, wat de inrichtingen en installaties betreft waarop de bepalingen van het voormelde samenwerkingsakkoord van toepassing zijn, alleen kunnen worden opgevat als voorwaarden bovenop die waarin dit akkoord voorziet. Wat dit laatste aspect betreft, wordt verwezen naar opmerking 2.1. hierboven.

Artikel 6

1.Artikel 6, § 2, omschrijft de "noodsituatie" als een rampspoedige gebeurtenis, een catastrofe, een schadegeval in de zin van artikel 2*ter* van de genoemde wet van 31 december 1963", maar ook als "elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of veroorzaken kan, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen".

2. In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat de eerdergenoemde wet van 31 december 1963 niet als zodanig het begrip rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen of schadegevallen omschrijft. Deze omschrijving is opgenomen in artikel 1 van het koninklijk besluit van 23 juni 1971 houdende organisatie van de opdrachten van de civiele bescherming en coördinatie van de operaties bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen en schadegevallen, dat het onderhavige ontwerp van besluit in zijn artikel 33 opheft**.**

Indien het de bedoeling van de steller van het ontwerp is deze begripsomschrijving te handhaven voor de toepassing van het ontworpen besluit, moet artikel 33 van het ontwerp zo worden aangepast dat artikel 1 van het genoemde koninklijk besluit van 23 juni 1971 buiten de opheffingsbepaling wordt gehouden.

3. Bovendien voorziet artikel 2*ter* van de eerdergenoemde wet van 31 december 1963, waarop het ontworpen besluit inzonderheid steunt, slechts in het opstellen van nood- en interventieplannen in geval van rampspoedige gebeurtenissen, catastrofen en schadegevallen. Het staat niet aan de Koning de gevallen uit te breiden waarin zulke plannen moeten worden opgesteld. Artikel 6 van het ontwerp dient bijgevolg te worden gewijzigd om de "noodsituatie" slechts uit het oogpunt van deze enkele gevallen te omschrijven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS