

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 51.925/2/V
DU 29 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 31 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « portant l'octroi d'une dotation fédérale aux prézones », a donné l'avis suivant :

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'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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

En vue de renseigner immédiatement sur le cadre juridique dans lequel le projet est destiné à s'insérer, il serait utile de compléter l'intitulé par les mots « visées à l'article 221/1 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ».

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots « les articles 67 et 69 et l'article 221/1 » devraient être remplacés par les mots « les articles 69, alinéa 1^{er}, et 221/1, § 3 » car ce sont ces deux dispositions combinées qui constituent le fondement juridique précis du projet examiné.
2. Compte tenu de l'article 12, 1^o et 2^o du projet, il faut insérer un alinéa 2 nouveau visant l'article 8 de la loi du XXX 'modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile'.
3. À l'alinéa 3, les mots « la décision » doivent être remplacés par les mots « l'accord ».
4. À l'alinéa 4, c'est « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o » qu'il faut viser.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'accord de coopération dont il est question au 7^o, deuxième tiret, d) et e), date du 21 juin 1999 et non du 21 juin 1991.

Le projet sera corrigé sur ce point.

Article 2

Le montant de la dotation annuelle maximale pour chaque prézone est calculé au moyen d'une formule dans laquelle intervient une variable, la variable P5, qui renvoie à « la proportion des risques présents sur le territoire de la prézone sur les risques présents sur le territoire de toutes les prézones ».

Dans l'avis qu'elle a donné le 1^{er} juillet 2012 sur le projet examiné, l'Inspectrice des Finances observe ce qui suit :

« IF stelt de vraag hoe het criterium van de risico's (recurrent en punctueel risico) gekwantificeerd wordt om te kunnen spreken over een verhouding tussen de aanwezige risico's op het grondgebied van de prezone en de aanwezige risico's op het grondgebied van alle prezones. Over de methode van kwantificering wordt in het KB geen melding gemaakt, noch worden de gekwantificeerde risico's in een bijlage bij het KB opgenomen wat niet transparent is ».

La question se pose effectivement de savoir par référence à quelle règle et selon quelle méthode est déterminée la présence des risques sur le territoire d'une prézone afin d'être en mesure d'établir la proportion requise par la variable P5.

Article 4

L'annexe (et non l'« annexe 1 ») à laquelle renvoie l'article 4 ne sera pas examinée par la section de législation car elle ne présente pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Article 7

Il serait plus conforme aux principes du droit public que le pouvoir d'adopter les décisions individuelles visées à cet article soit donné au Roi, plutôt qu'au Président du comité de direction du Service Public Fédéral Intérieur, à charge pour Lui d'éventuellement déléguer la compétence reçue au ministre s'il l'estime opportun.

Article 8

L'article 69, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', qui s'applique aux prézones conformément à l'article 221/1, § 3, de la même loi, dispose que la dotation « est payée au moins par douzième ».

L'article 8 du projet méconnaît cette règle lorsqu'il prévoit que « Le paiement de la dotation a lieu en une tranche ».

Article 12

Au 2°, comme déjà observé sous l'article 7 dans l'avis 51.123/2 donné le 18 avril 2012 sur l'avant-projet de loi devenu la loi du XXX précitée, c'est uniquement « en tant que » les dispositions visées sont rendues applicables à la prézone qu'elles sont censées entrer en vigueur.

Les mots « pour autant que », qui ont été utilisés à l'article 8 de la loi du XXX afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État n'ont pas, dans le contexte, exactement le même sens que les mots « en tant que » qui avaient été suggérés par le Conseil d'État. Littéralement, l'utilisation des mots « pour autant que » a pour effet de faire entrer complètement en vigueur les dispositions concernées et pas uniquement en tant que celles-ci sont rendues applicables aux prézones.

Vu que l'intention poursuivie a été manifestement de tenir compte de l'avis du Conseil d'État, il y a en tout état de cause lieu de considérer que les mots « pour autant que » qui sont utilisés à l'article 8 de la loi du XXX précitée ont pour seul effet de faire entrer en vigueur les articles de la loi du 15 mai 2007 qui sont rendus applicables aux prézones uniquement en tant que ces articles s'appliquent aux prézones, ces articles restant, pour le surplus, soumis à l'article 224 de la loi du 15 mai 2007 pour ce qui concerne la détermination de leur date d'entrée en vigueur « normale ».

Pour éviter toute ambiguïté, il est suggéré, à l'article 12, 2°, du projet de remplacer les mots « pour autant que » par les mots « en tant que »¹. Pour la même raison, il est proposé de remplacer, dans la version néerlandaise, les mots « voor zover » par les mots « in zoverre ».

¹ Le maintien des mots « pour autant que » dans l'article 12, 2°, du projet conduit, dans une lecture littérale, à considérer que les dispositions qui ont été rendues applicables aux prézones « entrent en vigueur » (c'est-à-dire entrent en vigueur sans réserve) puisque la condition mise à cette entrée en vigueur est remplie, à savoir l'exigence (« pour autant que ») que ces dispositions aient été rendues applicables aux prézones, ce qui est le cas en vertu de l'article 221/1, § 3, de la loi. En utilisant les mots « en tant que », l'entrée en vigueur des dispositions concernées ne concernerait que la matière des prézones, ce qui est le but recherché.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
	Chr. BEHRENDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.925/2/V
VAN 29 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 31 juli 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “houdende toekenning van een federale dotatie aan de prezones”, heeft 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT

Opdat onmiddellijk duidelijk zou zijn van welk juridisch kader het ontwerp een onderdeel vormt, verdient het aanbeveling het opschrift aan te vullen met de woorden “bedoeld in artikel 221/1 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid”.

AANHEF

1. In het eerste lid moeten de woorden “artikelen 67 en 69 en artikel 221/1” vervangen worden door de woorden “de artikelen 69, eerste lid, en 221/1, § 3,”, daar deze twee bepalingen samen de precieze rechtsgrond van het onderzochte ontwerp vormen.
2. Gelet op artikel 12, 1° en 2°, van het ontwerp moet een nieuw tweede lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 8 van de wet van xxxxx ‘tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming’.
3. In het derde lid schrijf men “Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, d.d. 13 juli 2012;”.
4. In het vierde lid moet worden verwezen naar “artikel 84, § 1, eerste lid, 1°”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Het samenwerkingsakkoord waarvan sprake is in de bepaling onder 7°, tweede streepje, d) en e), draagt als datum 21 juni 1999, en niet 21 juni 1991.

Het ontwerp moet op dat punt verbeterd worden.

Artikel 2

Het bedrag van de maximale jaarlijkse dotatie voor iedere prezone wordt berekend aan de hand van een formule waarin een variabele voorkomt, te weten P5, die wordt omschreven als “de verhouding tussen de aanwezige risico's op het grondgebied van de prezone en de aanwezige risico's op het grondgebied van alle prezones”.

De inspecteur van Financiën heeft in het advies dat hij op 1 juli 2012 omtrent het voorliggende ontwerp heeft verstrekt, het volgende opgemerkt:

"IF stelt ... is."

De vraag rijst inderdaad op basis van welke regel en volgens welke methode de aanwezigheid van de risico's op het grondgebied van een prezone wordt berekend met het oog op het vaststellen van de verhouding bedoeld in variabele P5.

Artikel 4

De bijlage (en niet de “bijlag 1”) waarnaar in artikel 4 wordt verwezen, wordt door de afdeling Wetgeving niet onderzocht omdat ze niet van reglementaire aard is in de zin van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 7

Het zou meer in overeenstemming met de publiekrechtelijke rechtsbeginselen zijn indien de bevoegdheid om de in dit artikel bedoelde individuele beslissingen te nemen wordt verleend aan de Koning, eerder dan aan de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken, waarbij de Koning, indien Hij dat wenselijk acht, eventueel kan beslissen de toegewezen bevoegdheid te delegeren aan de minister.

Artikel 8

Artikel 69, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’, dat overeenkomstig artikel 221/1, § 3, van dezelfde wet toepasselijk is op de prezones, bepaalt dat de dotatie “ten minste in twaalfden uitbetaald wordt”.

Artikel 8 van het ontwerp is strijdig met deze regel in zoverre het bepaalt :“De betaling van de dotatie gebeurt in één schijf”.

Artikel 12

Wat onderdeel 2° betreft worden, zoals reeds is opgemerkt in de Franse lezing van advies 51.123/2, op 18 april 2012 verstrekt omtrent het voorontwerp van wet dat de voornoemde wet van xxxxx is geworden, onder artikel 7, de betreffende bepalingen uitsluitend geacht in werking te treden “en tant que ces [...] dispositions sont rendues applicables à la prézone”.

De woorden “pour autant que” in de Franse lezing van artikel 8 van de wet van xxxxx, die ertoe strekken tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State, hebben in deze context niet exact dezelfde betekenis als de woorden “en tant que”, voorgesteld door de Raad van State. Letterlijk beschouwd hebben de woorden “pour autant que” tot gevolg dat de betreffende bepalingen volledig in werking zullen treden, en niet uitsluitend in zoverre ze toepasselijk worden verklaard op de prezones.

Aangezien het kennelijk de bedoeling was om rekening te houden met het advies van de Raad van State, moet hoe dan ook ervan worden uitgegaan dat de woorden “pour autant que” in de Franse lezing van artikel 8 van de voornoemde wet van xxxxx uitsluitend tot gevolg hebben dat de artikelen van de wet van 15 mei 2007 die op de prezones toepasselijk zijn verklaard in werking treden, maar alleen in zoverre deze artikelen toepasselijk zijn op de prezones, terwijl ze voor het overige, wat de vaststelling van de “normale” datum van inwerkingtreding ervan betreft, vallen onder het bepaalde in artikel 224 van de wet van 15 mei 2007.

Om iedere dubbelzinnigheid uit de weg te gaan wordt voorgesteld in de Franse lezing van artikel 12, 2°, van het ontwerp de woorden “pour autant que” te vervangen door de woorden “en tant que”.¹ Om dezelfde reden wordt voorgesteld in de Nederlands tekst “in zoverre” te schrijven in plaats van “voor zover”.

¹ Indien de woorden “pour autant que” worden gehandhaafd in de Franse tekst van artikel 12, 2°, van het ontwerp, kan bij een letterlijke lezing ervan worden uitgegaan dat de op de prezones toepasselijk verklaarde bepalingen “in werking treden” (d.w.z. zonder voorbehoud in werking treden), daar de voorwaarde gesteld voor die inwerkingtreding vervuld is, te weten het vereiste (“pour autant que”) dat die bepalingen toepasselijk zijn verklaard op de prezones, wat het geval is krachtens artikel 221/1, § 3, van de wet. Indien de woorden “en tant que” worden gebezigd, zou de inwerkingtreding van de betreffende bepalingen beperkt zijn tot de aangelegenheid van de prezones, wat wel degelijk de bedoeling is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	M. PÂQUES,	
	Chr. BEHRENDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer S. BODART, staatsraad.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN