



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.937/2/V
du 21 août 2013

advies 53.937/2/V
van 21 augustus 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
le contenu et les conditions
minimales de l'analyse des
risques visée à l'article 5,
alinéa 3, de la loi du
15 mai 2007 relative à la
sécurité civile'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
inhoud en de minimale
voorwaarden van de
risicoanalyse bedoeld in
artikel 5, derde lid, van de wet
van 15 mei 2007 betreffende
de civiele veiligheid'

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant le contenu et les conditions minimales de l'analyse des risques visée à l'article 5, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 21 août 2013. La chambre était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT et Michel PÂQUES, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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 21 août 2013.

*

Op 24 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de inhoud en de minimale voorwaarden van de risicoanalyse bedoeld in artikel 5, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 21 augustus 2013. De kamer was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT en Michel PÂQUES, staatsraden, Yves DE CORDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 21 augustus 2013.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' qu'en principe, tout projet d'arrêté royal doit donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

Selon l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la même loi, les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont fixés par un arrêté royal adopté à cette fin. En l'état, ces cas sont fixés par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de la disposition précitée de la loi du 5 mai 1997'. Le présent projet d'arrêté n'entre dans aucun des cas de dispense prévus par l'arrêté royal du 20 septembre 2012.

Le dossier contient un document « EIDDD : Exemption (formulaire A) », qui tend à exposer que « la mesure [envisagée par le projet d'arrêté] appartient à une catégorie d'exemption » et qu'il ne devrait donc pas être soumis à une « EIDDD ». Le motif avancé à cet effet tient en ce qu'« il est établi d'avance avec certitude que l'impact de la mesure au plan social, économique et/ou environnemental est négligeable », en raison du fait que « cette décision de l'autorité a pour objet de déterminer le contenu de l'analyse des risques qui doit être faite par les zones de secours ». Une telle justification, qui se contente de rappeler l'objet du projet d'arrêté, ne fait pas apparaître suffisamment en quoi l'impact de la mesure est négligeable. Il convient donc d'attirer l'attention de l'auteur du projet d'arrêté sur la fragilité de la motivation proposée.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. En ce qui concerne le 2^o, seconde phrase, il résulte des explications de la fonctionnaire déléguée que les « moyens de base » visés par le texte correspondent aux « moyens adéquats » au sens de l'article 2, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile'.

Aussi, les mots « moyens de base » seront remplacés par les mots « moyens adéquats ».

2. Selon le 4°, le mot « zone » au sens de l'arrêté en projet désigne « la zone visée à l'article 14 de la loi du 15 mai 2007 ».

Ainsi formulé, le texte pourrait laisser entendre que l'arrêté en projet ne s'applique pas au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

Or, il résulte de l'article 17 de la loi du 15 mai 2007 que l'article 5 de cette loi, sur lequel est fondé l'arrêté en projet, s'applique au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

La fonctionnaire déléguée a, du reste, confirmé que la volonté des auteurs du texte était que l'arrêté en projet s'applique à ce service ¹.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 4

La seconde phrase de la disposition peut être supprimée en tant qu'elle fait double emploi avec la première phrase.

Article 5

Comme le texte l'indique expressément, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, est destiné à assurer la bonne application de l'article 23 de la loi du 15 mai 2007.

Il ne peut être perdu de vue que cette disposition de la loi du 15 mai 2007 ne s'applique pas au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale ².

Aussi, la disposition à l'examen n'a pas davantage vocation à s'y appliquer.

Elle sera revue en conséquence.

Article 7

Il ne peut être prévu que l'analyse des risques effectuée par une zone de secours doit être transmise à l'inspection des services d'incendie visée à l'article 9, § 2, de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile'. En effet, cette dernière disposition n'a pas vocation à s'appliquer aux zones de secours.

¹ Ceci sous réserve de ce qui sera dit ci-après dans l'observation relative à l'article 5.

² L'article 17 de la loi du 15 mai 2007 ne la cite pas parmi celles qui sont d'application à ce service.

Par ailleurs, il ne pourra être prévu que l'analyse des risques est transmise à l'inspection générale des services de la sécurité civile visée au titre VII de la loi du 15 mai 2007 qu'à la condition que les dispositions figurant dans ce titre soient entrées en vigueur, ce qui, à ce jour, n'est pas encore le cas ³.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Annexe 1

Il résulte de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les routes sont de compétence régionale.

Au point 6, a), il n'y a donc pas lieu de faire état de « routes nationales ».

Annexe 3

Au point 3, a), il est fait état des cas dans lesquels un « plan préalable d'intervention » est requis.

L'expression « plan préalable d'intervention » ne concorde pas parfaitement avec la terminologie utilisée par les textes en la matière ⁴.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

*

³ Le Roi n'a pas encore fait usage du pouvoir que lui donne l'article 224 de la loi du 15 mai 2007 de fixer l'entrée en vigueur desdites dispositions.

⁴ Voir spécialement, en l'état des textes en vigueur, l'article 2^{ter} de la loi du 31 décembre 1963 et l'arrêté royal du 16 février 2006 'relatif aux plans d'urgence et d'intervention'. Dans la loi du 15 mai 2007, voir l'article 9, non encore en vigueur à ce jour.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat in principe elk ontwerp van koninklijk besluit aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren.

Luidens artikel 19/1, § 1, tweede lid, van dezelfde wet, zijn de enige gevallen waarin 10 een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, die welke zijn bepaald bij een hiertoe vastgesteld koninklijk besluit. Bij de huidige stand van zaken zijn die gevallen vastgesteld bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van de voormelde bepaling van de wet van 5 mei 1997’. Het voorliggende ontwerp van besluit valt onder geen enkel geval van vrijstelling waarin het koninklijk besluit van 20 september 2012 voorziet.

Het dossier bevat een document “DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A)” waarin te kennen gegeven wordt dat de (door het ontwerp van besluit) voorgenomen “maatregel behoort tot [een] de vrijstellingscategorie” en dus geen “DOEB” behoeft. De reden die daarvoor aangevoerd wordt, luidt dat het “op voorhand en met zekerheid [vaststaat] dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is” daar “[h]et doel van deze overheidsbeslissing is de inhoud [vast te stellen] van de risicoanalyse die door de hulpverleningszones uitgevoerd moet worden”. Een dergelijke rechtvaardiging waarin slechts de strekking van het ontwerpbesluit, wordt gememoreerd, geeft onvoldoende duidelijk weer in hoeverre de impact van de maatregel verwaarloosbaar is. De steller van het ontwerp moet dan ook opmerkzaam gemaakt worden op de wankel motivering die hier wordt voorgesteld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Wat betreft de bepaling onder 2°, tweede zin, volgt uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaar dat de in de tekst bedoelde “basismiddelen” overeenstemmen met de “adequate middelen” in de zin van artikel 2, § 1, 4°, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’.

Het woord “basismiddelen” moeten bijgevolg vervangen worden door de woorden “adequate middelen”.

2. Volgens de bepaling onder 4°, duidt het woord “zone” in de zin van het ontworpen besluit op “de zone zoals bedoeld in artikel 14 van de wet van 15 mei 2007”.

Aldus geformuleerd, zou de tekst kunnen laten veronderstellen dat het ontworpen besluit niet van toepassing is op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

Uit artikel 17 van de wet van 15 mei 2007 volgt evenwel dat artikel 5 van deze wet, waarop het ontworpen besluit gebaseerd is, van toepassing is op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.

De gemachtigde ambtenaar heeft overigens bevestigd dat het de wil van de stellers van de tekst is geweest dat het ontworpen besluit op die dienst van toepassing is.⁵

De tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 4

De tweede zin van de bepaling is een herhaling van de eerste zin en kan dus worden geschrapt.

Artikel 5

Zoals de tekst het uitdrukkelijk stelt, moet paragraaf 1, tweede lid, ervoor zorgen dat artikel 23 van de wet van 15 mei 2007 juist toegepast wordt.

Er mag niet uit het oog verloren worden dat die bepaling van de wet van 15 mei 2007 niet van toepassing is op de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp.⁶

Het is dan ook niet de bedoeling dat de voorliggende bepaling erop van toepassing is.

Ze behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

⁵ Dit onder voorbehoud van wat hierna gezegd zal worden in de opmerking in verband met artikel 5.

⁶ Artikel 17 van de wet van 15 mei 2007 vermeldt deze bepaling niet onder die welke op deze dienst van toepassing zijn.

Artikel 7

Er kan niet worden bepaald dat de risicoanalyse, uitgevoerd door een hulpverleningszone, moet worden toegezonden aan de brandweerinspectie, bedoeld in artikel 9, § 2, van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele veiligheid’. Deze laatste bepaling is immers niet bedoeld om op de hulpverleningszones toegepast te worden.

Bovendien kan niet bepaald worden dat de risicoanalyse wordt toegezonden aan de algemene inspectie van de diensten van de civiele veiligheid, bedoeld in titel VII van de wet van 15 mei 2007, tenzij de in deze titel vermelde bepalingen in werking zijn getreden, wat tot op heden nog niet het geval is.⁷

De ontworpen tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Bijlage 1

Uit artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ blijkt dat de wegen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

Er is dan ook geen grond om in punt 6, a), melding te maken van “nationale wegen”.

Bijlage 3

In punt 3, a), worden de gevallen vermeld waarin een “voorafgaand interventieplan” vereist is.

De uitdrukking “voorafgaand interventieplan” stemt niet volledig overeen met de terminologie die in de teksten hieromtrent gebruikt wordt.⁸

Het ontwerp van besluit behoort dienovereenkomstig herzien te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

Colette GIGOT

Robert ANDERSEN

⁷ De Koning heeft nog geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid die hij ontleent aan artikel 224 van de wet van 15 mei 2007 om de inwerkingtreding van die bepalingen vast te stellen.

⁸ Zie inzonderheid, luidens de vigerende regelgeving, artikel 2^{ter} van de wet van 31 december 1963 en het koninklijk besluit van 16 februari 2006 ‘betreffende de nood- en interventieplannen’. Zie, in de wet van 15 mei 2007, artikel 9 dat tot op heden nog niet van kracht is.