RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.088/3
van 4 april 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot oprichting van een beheerscomité van het fonds voor risico’s van nucleaire ongevallen en van het fonds voor risico’s van zware ongevallen van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.088/3
du 4 avril 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant création d’un comité de gestion du fonds des risques d’accidents nucléaires et du fonds pour les risques d’accidents majeurs du Service Public Fédéral Intérieur’

‡LW-BBEQPCGFD-FJAIIVT‡

Op 9 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van een beheerscomité van het fonds voor risico's van nucleaire ongevallen en van het fonds voor risico's van zware ongevallen van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 april 2016.

*

Le 9 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant création d'un comité de gestion du fonds des risques d'accidents nucléaires et du fonds pour les risques d'accidents majeurs du Service Public Fédéral Intérieur'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 22 mars 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 avril 2016.

*

‡LW-BBEQPCGFD-FJAIIVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe bij de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken een orgaan op te richten, genaamd "beheerscomité van het fonds voor risico's van nucleaire ongevallen en van het fonds voor risico's van zware ongevallen" (artikel 1 van het ontwerp).

Dat beheerscomité wordt belast met het uitwerken van een strategische visie met het oog op de voorbereiding op het risico op zware ongevallen, alsook op de beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen, en met het voorstellen aan de minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken van concrete globale projecten die gefinancierd kunnen worden door het fonds voor risico's van nucleaire ongevallen en het fonds voor risico's van zware ongevallen (artikel 2). In weerwil van de titel "beheerscomité" heeft dat orgaan dus tot taak om aan de genoemde minister voorstellen te doen.

Voorts wordt de samenstelling en de werking van het beheerscomité geregeld (artikelen 3 tot 7).

RECHTSGROND

3. Als rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt een beroep gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 7, § 2*bis*, van de wet van 21 januari 1987 'ter stijving van het fonds voor risico's van zware ongevallen en van het fonds voor preventie van zware ongevallen' en met artikel 30*bis*/1, § 4, van de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'. Het gaat om bepalingen waarbij heffingen worden ingesteld bestemd voor de voormelde fondsen.[1]

Het is evenwel niet duidelijk in welk opzicht de voormelde bepalingen rechtsgrond zouden kunnen bieden.

4. Voor het ontworpen besluit kan echter rechtsgrond worden gevonden in artikel 37 van de Grondwet.

[1] Het gaat om begrotingsfondsen in de zin van artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat'. De hier aan de orde zijnde fondsen zijn trouwens als zodanig opgenomen in de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 'houdende oprichting van begrotingsfondsen'.

‡LW-BBEQPCGFD-FJAIIVT‡

Luidens dat artikel berust de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning. Daaruit volgt dat de regeling van de organisatie en de werking van de bestuursdiensten zaak is van de Koning. Aan artikel 37 van de Grondwet ontleent de Koning de bevoegdheid om commissies en administratieve diensten op te richten waarvan de raadpleging facultatief is en die tot taak hebben de betrokken minister voor te lichten, niet-bindende adviezen te geven of voorstellen te doen.[2]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 2

6. Een organieke wet, waarbij een begrotingsfonds wordt opgericht, dient de ontvangsten en de uitgaven van het fonds in nauwkeurige en strikte bewoordingen te omschrijven. In die zin bepaalt artikel 7, § 2*bis*, 2°, b), van de wet van 21 januari 1987 dat de opbrengst van de heffing bestemd is voor "een 'Fonds voor risico's van zware ongevallen' [waarin is] voorzien in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, ten belope van het saldo, bestemd om de bestuurs-, werkings-, studie-, en investeringskosten te dekken die opgelopen zijn voor de civiele bescherming". Artikel 30*bis*/1, § 4, van de wet van 15 april 1994 bepaalt dan weer dat de uitgaven van het Fonds voor de risico's van nucleaire ongevallen bestemd zijn "[o]m geheel of gedeeltelijk de bestuurs-, werkings-, studie- en investeringskosten te dekken, voortvloeiend uit het noodplan voor nucleaire risico's".

In artikel 2 van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat het beheerscomité "concrete globale projecten [kan voorstellen] die gefinancierd kunnen worden door het fonds voor risico's van nucleaire ongevallen en het fonds voor risico's van zware ongevallen". Onder "globaal project" is volgens artikel 2, tweede lid, van het ontwerp te begrijpen "elk project dat bijdraagt aan de werking van meer dan één actor van de voorbereiding op het risico op nucleaire ongevallen en op het risico op zware ongevallen, alsook op de beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen". Door die ruime omschrijving wordt minstens de indruk gewekt dat ook projecten die geen uitstaans hebben met hetgeen in de voormelde wetten als toelaatbare uitgaven worden omschreven, met middelen van die begrotingsfondsen zouden kunnen worden gefinancierd.

Artikel 2 van het ontwerp zal derhalve beter moeten worden afgestemd op de bepalingen van de voormelde wetten.

[2] Zie, o.m., RvS 30 maart 1973, nr. 15.794, Van Meerhaeghe.

‡LW-BBEQPCGFD-FJAIIVT‡

Artikel 3

7. Wat de samenstelling van het beheerscomité betreft, moet het volgende worden opgemerkt.

7.1. De gedelegeerd bestuurder van de vereniging zonder winstoogmerk Essenscia (artikel 3, § 1, 6°) en de gedelegeerd bestuurder van de naamloze vennootschap Electrabel (artikel 3, § 1, 7°) (of hun respectieve afgevaardigde) kunnen niet gedwongen worden om deel uit te maken van het beheerscomité. De betrokken bepalingen zullen derhalve zo moeten worden gesteld dat het om een mogelijkheid en niet om een verplichting gaat.

7.2. Terwijl de chemische nijverheid vertegenwoordigd wordt door de desbetreffende beroepsfederatie (de vereniging zonder winstoogmerk Essenscia), wordt de nucleaire sector door slechts één van de eigenaars van de Belgische nucleaire centrales vertegenwoordigd. Het is niet duidelijk hoe het met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te rijmen valt dat de andere eigenaar niet betrokken wordt.

*

‡LW-BBEQPCGFD-FJAIIVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de créer au Service public fédéral Intérieur un organe dénommé « comité de gestion du fonds des risques d'accidents nucléaires et du fonds pour les risques d'accidents majeurs » (article 1er du projet).

Ce comité de gestion est chargé de développer une vision stratégique en vue de la préparation au risque d'accidents majeurs, ainsi que de la limitation des conséquences de tels accidents, et de proposer au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, des projets globaux concrets, susceptibles d'être financés par le fonds des risques d'accidents nucléaires et le fonds pour les risques d'accidents majeurs (article 2). Nonobstant son titre de « comité de gestion », cet organe a donc pour mission de faire des propositions au ministre susmentionné.

Le projet règle par ailleurs la composition et le fonctionnement du comité de gestion (articles 3 à 7).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le pouvoir général d'exécution (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 7, § 2*bis*, de la loi du 21 janvier 1987 'relative à l'alimentation du fonds pour les risques d'accidents majeurs et du fonds pour la prévention des accidents majeurs' et avec l'article 30*bis*/1, § 4, de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire', est invoqué à titre de fondement juridique. Il s'agit de dispositions instaurant des taxes destinées aux fonds précités [1].

On n'aperçoit toutefois pas en quoi les dispositions précitées pourraient procurer un fondement juridique.

4. L'arrêté en projet peut cependant trouver un fondement juridique dans l'article 37 de la Constitution.

Selon cet article, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Il en découle qu'il revient au Roi de régler l'organisation et le fonctionnement de l'administration. L'article 37 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de créer des commissions et des services administratifs dont la consultation est facultative et qui ont pour

[1] Il s'agit de fonds budgétaires au sens de l'article 62 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'. Les fonds dont il est question en l'occurrence sont d'ailleurs inscrits comme tels dans le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires'.

‡LW-BBEQPCGFD-FJAIIVT‡

tâche d'informer le ministre concerné et de formuler des propositions ou des avis non contraignants [2].

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations qui ont été formulées ci-dessus quant au fondement juridique de l'arrêté en projet.

Article 2

6. Une loi organique créant un fonds budgétaire doit en définir les recettes et dépenses en termes stricts et précis. L'article 7, § 2*bis*, 2°, b), de la loi du 21 janvier 1987 dispose en ce sens que le produit du prélèvement est destiné à « un 'Fonds pour les risques d'accidents majeurs' créé au budget du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique à concurrence du solde, destiné à couvrir les frais d'administration, de fonctionnement, d'étude et d'investissement encourus pour la protection civile ». L'article 30*bis*/1, § 4, de la loi du 15 avril 1994 énonce quant à lui que les dépenses du Fonds des risques d'accidents nucléaires sont destinées à « couvrir en tout ou en partie les frais d'administration, de fonctionnement, d'étude et d'investissement résultant du plan d'urgence pour les risques nucléaires ».

L'article 2 du projet dispose toutefois que le comité de gestion peut proposer « des projets globaux concrets qui pourraient être financés par le fonds des risques d'accidents nucléaires et le fonds pour les risques d'accidents majeurs ». Selon l'article 2, alinéa 2, du projet, par « projet global », on entend « tout projet qui bénéficie au fonctionnement de plus d'un acteur de la préparation au risque d'accidents nucléaires et au risque d'accidents majeurs ainsi que de la limitation des conséquences de tels accidents ». Cette large définition donne à tout le moins l'impression que des projets sans rapport avec ce que les lois susmentionnées définissent comme étant des dépenses admissibles pourraient également être financés par des moyens de ces fonds budgétaires.

L'article 2 du projet devra dès lors être mieux aligné sur les dispositions des lois susmentionnées.

Article 3

7. En ce qui concerne la composition du comité de gestion, on observera ce qui suit.

7.1. L'administrateur délégué de l'association sans but lucratif Essenscia (article 3, § 1er, 6°) et l'administrateur délégué de la société anonyme Electrabel (article 3, § 1er, 7°) (ou leur délégué respectif) ne peuvent pas être contraints de faire partie du comité de gestion. Les

[2] Voir, entre autres, C.E. 30 mars 1973, n° 15.794, Van Meerhaeghe.

‡LW-BBEQPCGFD-FJAIIVT‡

dispositions en question devront dès lors être énoncées en ce sens qu'il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation.

7.2. Alors que l'industrie chimique est représentée par la fédération professionnelle concernée (l'association sans but lucratif Essenscia), le secteur nucléaire n'est représenté que par l'un des propriétaires des centrales nucléaires belges. On n'aperçoit pas comment l'absence de participation de l'autre propriétaire peut se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-BBEQPCGFD-FJAIIVT‡