



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.894/2/V
du 9 septembre 2020

advies 67.894/2/V
van 9 september 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal
'déterminant les modalités de
l'octroi d'une dotation unique
aux zones de secours et au
service d'incendie et d'aide
médicale urgente de la Région
de Bruxelles-Capitale en vue
de l'acquisition de matériel
spécialisé ou la réalisation de
projets spécifiques, dans le
cadre de la gestion du risque
Seveso'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bepaling van de
modaliteiten van de toekenning
van een eenmalige toelage aan
de hulpverleningszones en de
Brusselse Hoofdstedelijke
Dienst voor Brandbestrijding
en Dringende Medische Hulp
voor het aankopen van
bijzonder materiaal of het
realiseren van bijzondere
projecten, in het kader van het
beheer van het Seveso-risico'

Le 27 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 10 septembre 2020, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les modalités de l'octroi d'une dotation unique aux zones de secours et au service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de l'acquisition de matériel spécialisé ou la réalisation de projets spécifiques, dans le cadre de la gestion du risque Seveso'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 9 septembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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 9 septembre 2020.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 27 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 10 september 2020 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de modaliteiten van de toekenning van een eenmalige toelage aan de hulpverleningszones en de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp voor het aankopen van bijzonder materiaal of het realiseren van bijzondere projecten, in het kader van het beheer van het Seveso-risico'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 9 september 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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 9 september 2020.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'arrêté en projet vise à octroyer une partie des crédits disponibles des « deux fonds Seveso » aux zones de secours et au SIAMU pour « l'acquisition de matériel spécialisé ou la réalisation de projets spécifiques, nécessaires à la gestion du risque Seveso » (article 2, § 1^{er}, du projet ; voir aussi les articles 1^{er}, 4^o et 6^o, et 2, § 2, du projet).

Il se donne comme fondement juridique l'article 30 de la loi de finances du 20 décembre 2019 pour l'année budgétaire 2020.

Cet article prévoit que

« [...] les subsides suivants peuvent être accordés :

Programme 50/6 Fonds pour les risques d'accidents majeurs :

Dotation au service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et aux zones de secours pour l'achat de matériel spécial pour les services d'incendie, dans le cadre de la gestion du risque Seveso ».

Ce fonds budgétaire a été créé par l'article 7, § 2bis, 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', inséré par la loi du 29 décembre 1990 'portant des dispositions sociales'.

Ce paragraphe dispose ce qui suit :

« 1^o Pour couvrir les frais d'administration, de fonctionnement, d'étude et d'investissement encourus pour la protection civile ainsi que les frais des missions de prévention effectuées par les ministres ayant l'Emploi et le Travail et l'Environnement dans leurs attributions, en application de la présente loi, il est perçu un prélèvement par établissement.

[...]

2^o Le produit du prélèvement est destiné à :

a) un 'Fonds pour la prévention des accidents majeurs' créé au budget du Ministère de l'Emploi et du Travail à concurrence de deux millions d'euros, destiné à couvrir les frais des missions de prévention ;

b) 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.

Les deux Fonds précités constituent des fonds au sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, adapter le montant de deux millions d'euros »¹.

La création de deux « fonds Seveso » distincts résulte, d'une part, de la modification apportée à l'article 7, § 2bis, 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 janvier 1987 par l'article 159 de la loi du 26 juin 1992 'portant des dispositions sociales et diverses'² et, d'autre part, de celle apportée à l'article 7, § 2bis, 2^o, de la loi du 21 janvier 1987 par l'article 70 de la loi du 6 août 1993 'portant des dispositions sociales et diverses'³.

Conformément à l'article 45, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur la comptabilité de l'État', devenu l'article 62, § 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', le législateur a donné une définition précise de l'affectation des dépenses des deux fonds budgétaires.

L'auteur du projet n'a pas été habilité à modifier l'affectation de ces dépenses et ne peut donc pas décider qu'une partie des dépenses du Fonds pour la prévention des accidents majeurs, créé au Budget du Ministère de l'Emploi et du Travail pour couvrir les frais liés aux missions de prévention de l'autorité fédérale réalisées à l'intervention des SPF Emploi et Santé

¹ Selon l'article 19 de la loi du 30 juin 2020 'ouvrant des crédits provisoires pour les mois de juillet, août, septembre et octobre 2020',

« En dérogation à l'article 7, § 2bis, 2^o, alinéa premier, a) 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 en dérogation à l'article 62 § 2, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, les moyens disponibles du Fonds pour les risques d'accident majeurs prévu au budget du SPF Intérieur sont désaffectés à concurrence de 4 millions d'euros et sont versés au Fonds pour la prévention des accidents majeurs prévu au budget du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ».

² Le commentaire de l'article 154 du projet, devenu l'article 159 de la loi du 26 juin 1992, précise ce qui suit :

« Cet article vise à apporter une modification aux dispositions de l'article 207 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, qui a instauré un prélèvement pour risques à charge des fabricants responsables d'activités industrielles, notifiées comme prévu à l'article 4 de la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

Selon ces dispositions, le produit du prélèvement était exclusivement destiné à pouvoir couvrir les coûts qu'entraînent les plans d'urgence et d'intervention.

Cet article tend à présent à utiliser également le produit du prélèvement à des fins de prévention d'accidents majeurs, missions qui en vertu de la susdite loi du 21 janvier 1987 ont été aussi confiées aux Ministres ayant l'Emploi et le Travail et l'Environnement dans leurs attributions.

[...]

Dans le Fonds pour les 'risques d'accidents majeurs' un montant de 60 000 000 francs peut de cette manière être réservé à partir de 1992 pour pouvoir couvrir les frais découlant des missions de prévention. À cette fin, le Ministre qui a l'Emploi et le Travail dans ses attributions et le Ministre qui a l'Environnement dans ses attributions peuvent soumettre une proposition commune d'utilisation des crédits à l'accord du Ministre de l'Intérieur. Ce montant pourra être adapté, à la suite de l'évolution des besoins, par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres » (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 315/1, pp. 57 et 58).

³ Le commentaire de la disposition du projet devenue l'article 70 de la loi du 6 août 1993 expose ce qui suit :

« Les modifications de lois proposées ont pour but de scinder l'actuel 'Fonds pour les risques d'accidents majeurs' en d'une part un fonds pour la prévention des accidents majeurs' et d'autre part un 'fonds pour les risques d'accidents majeurs' dans l'optique d'une utilisation plus transparente des sommes prélevées auprès des exploitants d'installations industrielles présentant un risque d'accident majeur.

Le second fonds est destiné à la couverture des frais encourus par la protection civile pour ses missions dans le cadre de la loi dite 'Seveso' alors que le fonds de prévention est utilisé pour couvrir les frais liés aux missions de prévention de l'autorité fédérale. À l'heure actuelle, ces missions de prévention sont remplies par le Ministère de l'Emploi et du Travail et par le Ministère de la Santé publique » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1040/1, p. 26).

publique, sera affectée aux zones de secours et au SIAMU pour l'acquisition de matériel spécialisé ou la réalisation de projets spécifiques via le Fonds pour les risques d'accidents majeurs, « créé au Budget du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique ».

En outre, l'article 48, alinéa 3, de la loi du 22 mai 2003 ne permet pas à l'auteur du projet de déroger à la « disposition spéciale » de l'article 30 de la loi du 20 décembre 2019, qui précise la nature du subside, à savoir un subside pour « l'achat de matériel spécial », comme il le fait en prévoyant à l'article 2, § 1^{er}, du projet que ce subside peut être affecté non seulement à « l'acquisition de matériel spécialisé » mais aussi à « la réalisation de projets spécifiques », nécessaires à la gestion du « risque Seveso ».⁴

Par conséquent, les articles 1^{er}, 4^o, 2, § 1^{er}, 3, alinéas 2 et 3, 2^o, 5, §§ 1^{er} et 3, deuxième tiret, et 6 du projet doivent être revus.

2. Dans la mesure où le projet examiné trouve un fondement juridique dans des dispositions spéciales de lois ouvrant des crédits provisoires⁵, il convient d'avoir égard à l'article 57 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, qui dispose comme suit :

« Les crédits provisoires sont calculés sur la base des crédits correspondants du dernier budget général des dépenses qui a été approuvé.

Les crédits provisoires ne peuvent être affectés à des dépenses d'une nature nouvelle non autorisées antérieurement par le législateur.

Sauf dispositions particulières des lois ouvrant des crédits provisoires, les dépenses ne pourront dépasser le montant des crédits par programme du dernier budget qui a été approuvé, et ce proportionnellement à la période à laquelle ces crédits provisoires se rapportent ».

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer du respect de ces dispositions.

3. L'article 58 de la loi du 22 mai 2003 énonce que la publication au *Moniteur belge* du budget général des dépenses rend caduques les lois ouvrant des crédits provisoires.

Si cette circonstance devait advenir, le projet perdrait le fondement juridique qu'il invoque.

⁴ Si le subventionnement de ces projets spécifiques n'était pas dépourvu de fondement juridique, il y aurait d'ailleurs lieu de se demander quels liens précis ces projets seraient susceptibles de présenter avec l'objet du Fonds pour les risques d'accidents majeurs, qui vise la couverture des frais d'administration, de fonctionnement, d'étude et d'investissement encourus pour « la protection civile ».

⁵ Voir à ce sujet l'observation n° 1 sous le préambule.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il résulte de l'article 17 de la loi du 20 décembre 2019 que celle-ci ne prévoit des crédits provisoires que pour les mois de janvier, février et mars 2020.

Pour les mois d'avril à octobre 2020, le projet trouve un fondement juridique dans l'article 15 de la loi du 23 mars 2020 'ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020' ⁶ et l'article 15 de la loi du 30 juin 2020 'ouvrant des crédits provisoires pour les mois de juillet, août, septembre et octobre 2020' ⁷.

Le préambule sera dès lors complété sur ce point.

2. L'alinéa 4 sera rédigé de la manière suivante :

« Vu l'exception à l'obligation de procéder à l'analyse d'impact de la réglementation résultant de l'article 8, § 2, 1°, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative ; ».

DISPOSITIF

1. Comme le précise l'article 2, § 1^{er}, du projet, la dotation unique est octroyée « dans les limites des crédits disponibles ».

Conformément aux articles 55 à 58 de la loi du 22 mai 2003, les lois du 20 décembre 2019, du 23 mars 2020 et du 30 juin 2020 ont ouvert des crédits provisoires pour les périodes auxquelles ces crédits se rapportent, à savoir de janvier à octobre 2020 (« douzièmes provisoires »).

Or, l'article 2, §§ 2 et 4, du projet fixe le montant de la dotation unique pour toute l'année 2020, sans tenir compte du fait que ces trois lois précitées ont fixé des douzièmes provisoires.

Il convient dès lors soit d'adapter ce montant en le réduisant à un montant égal à 10/12^{ème} soit d'attendre l'adoption d'une nouvelle loi ouvrant des crédits provisoires pour la dernière période concernée (novembre et décembre 2020).

Sous cette réserve, à l'article 2, § 2, les mots « 15 pour cent des revenus issus de tous les prélèvements Seveso de l'année 2019. Ce montant s'élève » sont inutiles et doivent donc être omis, un texte explicatif n'ayant pas vocation à figurer dans le dispositif d'une disposition normative.

⁶ Article 2 de la loi du 23 mars 2020 pour le deuxième trimestre de 2020.

⁷ Article 2 de la loi du 30 juin 2020 pour les mois de juillet à octobre 2020.

2. Comme le rappellent les principes de technique législative établis par la section de législation, il existe deux types d'annexes⁸.

Le dossier transmis à la section de législation ne comporte pas d'annexe. Le document que le fonctionnaire délégué a fait parvenir se limite à fixer le montant de la dotation unique par zones.

Ce document, lequel contient les détails du calcul de la dotation, fait certes partie du dossier administratif mais ne contient aucune règle de droit. Il ne doit donc pas être annexé à l'arrêté en projet.

L'article 2, § 4, alinéa 2, du projet sera dès lors omis.

3. Les mots « Art. 3. § 1^{er} » doivent être remplacés par les mots « Art. 3 ».

4. De l'accord du fonctionnaire délégué :

– à l'article 4, alinéa 1^{er}, du projet, les mots « , conformément à l'article 3 » seront omis ;

– à l'article 5, § 3, deuxième tiret, du projet, les mots « tel que visés à l'alinéa 1^{er} » seront remplacés par les mots « établi en suite de la délibération visée à l'article 3 ».

*

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 169.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

1. Het ontworpen besluit strekt ertoe een deel van de beschikbare kredieten van de twee “Seveso-fondsen” toe te kennen aan de hulpverleningszones en aan de DBDMH voor “de aankoop van specifiek materiaal en voor het realiseren van specifieke projecten, noodzakelijk voor het beheer van het Seveso-risico” (artikel 2, § 1, van het ontwerp; zie ook de artikelen 1, 4° en 6°, en 2, § 2, van het ontwerp).

Als rechtsgrond van het ontworpen besluit wordt artikel 30 van de financiewet van 20 december 2019 voor het begrotingsjaar 2020 opgegeven.

Dat artikel bepaalt dat

“(…) toelagen toegekend [mogen] worden:

Programma 50/6 - Fonds voor de risico's van zware ongevallen:

Toelage aan de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en aan de hulpverleningszones voor het aankopen van bijzonder materieel voor de brandweerdiensten, in het kader van het beheer van het Seveso-risico”.

Dat begrotingsfonds is opgericht bij 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’, dat ingevoegd is bij de wet van 29 december 1990 ‘houdende sociale bepalingen’.

Die paragraaf luidt als volgt:

“1° Om de bestuurs-, werkings-, studie-, en investeringskosten te dekken welke opgelopen zijn voor de Civiele Bescherming, alsook om de kosten van de preventie-opdrachten te dekken aangaan in toepassing van deze wet door de Ministers die de Tewerkstelling en de Arbeid en het Leefmilieu in hun bevoegdheid hebben, wordt een heffing geheven per inrichting.

(…)

2° De opbrengst van de heffing is bestemd voor:

a) een ‘Fonds voor preventie van zware ongevallen’ voorzien in de begroting van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, ten belope van twee miljoen euro, bestemd om de kosten van de preventieopdrachten te dekken;

b) een 'Fonds voor risico's van zware ongevallen' 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.

De beide voormelde Fondsen vormen begrotingsfondsen in de zin van artikel 45 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, het bedrag van twee miljoen euro aanpassen.”¹

De oprichting van twee afzonderlijke “Seveso-fondsen” is enerzijds het resultaat van de wijziging die in artikel 7, § 2bis, 1°, eerste lid, van de wet van 21 januari 1987 aangebracht is bij artikel 159 van de wet van 26 juni 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’² en anderzijds van de wijziging die in artikel 7, § 2bis, 2°, van de wet van 21 januari 1987 aangebracht is bij artikel 70 van de wet van 6 augustus 1993 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’.³

¹ Artikel 19 van de wet van 30 juni 2020 ‘tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden juli, augustus, september en oktober 2020’ luidt als volgt:

“In afwijking van artikel 7, § 2bis, 2°, eerste lid, a) 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 in afwijking van artikel 62, § 2 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat worden de beschikbare middelen van het Fonds voor risico's van zware ongevallen voorzien in de begroting van de FOD Binnenlandse Zaken, ten belope van 4 miljoen euro, van bestemming veranderd en bij het Fonds voor de preventie van zware ongevallen voorzien in de begroting van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg toegevoegd.”

² In de commentaar bij artikel 154 van het ontwerp, dat artikel 159 van de wet van 26 juni 1992 geworden is, staat het volgende:

“Dit artikel beoogt een wijziging aan te brengen aan de bepalingen van artikel 207 van de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen, waarbij een risicoheffing ingesteld werd lastens de fabrikanten verantwoordelijk voor industriële activiteiten, waarvan kennis is gegeven als bedoeld in artikel 4 van de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.

Volgens die bepalingen was de opbrengst van de heffing uitsluitend bedoeld om de kosten die de rampenplannen voor hulpverlening met zich meebrengen, te kunnen dekken.

Het artikel beoogt thans de opbrengst van de heffing ook aan te wenden voor doeleinden van preventie van zware ongevallen. Opdrachten die krachtens de bovenvermelde wet van 21 januari 1987 ook aan de Ministers die Tewerkstelling en Arbeid en Leefmilieu in hun bevoegdheid hebben, toevertrouwd werden.

(...)

In het Fonds voor ‘risico's van zware ongevallen’ kan op die wijze vanaf 1992 een bedrag van 60 000 000 frank voorbehouden worden om de kosten voortvloeiend uit de preventieopdrachten te kunnen dekken. Te dien einde dienen de Minister die Tewerkstelling en Arbeid in zijn bevoegdheid heeft en de Minister die Leefmilieu in zijn bevoegdheid heeft, een gezamenlijk voorstel van aanwending van kredieten aan het akkoord van de Minister van Binnenlandse Zaken voor te leggen. Dit bedrag kan na verloop van tijd, ingevolge een evolutie in de behoeften, door de Koning aangepast worden, bij in Ministerraad overlegd besluit.” (*Parl.St.* Senaat B.Z. 1991-92, nr. 315/1, 57 en 58).

³ In de bespreking van de bepaling van het ontwerp, die artikel 70 van de wet van 6 augustus 1993 geworden is, staat het volgende:

“De voorgestelde wetwijzigingen hebben tot doel het huidige ‘Fonds voor risico's van zware ongevallen’ te splitsen in enerzijds een ‘fonds voor preventie van zware ongevallen’ en anderzijds een ‘fonds voor risico's van zware ongevallen’ met het oog op een meer doorzichtige aanwending van de bedragen geheven bij de exploitanten van industriële installaties die een risico van zwaar ongeval vertonen.

Daar waar het tweede fonds bedoeld is voor het dekken van de kosten van de civiele bescherming voor haar opdrachten in het kader van de zogenaamde ‘Seveso-wet’, wordt het preventiefonds aangewend om de preventieopdrachten van de federale overheid te bekostigen. Deze preventieopdrachten worden op dit ogenblik vervuld door het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en het Ministerie van Volksgezondheid.” (*Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1040/1, 26).

Overeenkomstig artikel 45, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Rijkscomptabiliteit’, dat artikel 62, § 1, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ geworden is, heeft de wetgever duidelijk bepaald wat de bestemming is van de uitgaven van de twee begrotingsfondsen.

De steller van het ontwerp is er niet toe gemachtigd de bestemming van die uitgaven te wijzigen en kan dus niet beslissen dat een deel van de uitgaven van het Fonds voor preventie van zware ongevallen – in welk fonds is voorzien op de begroting van het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid om de preventieopdrachten van de federale overheid te bekostigen die door de FOD Werkgelegenheid en de FOD Volksgezondheid uitgevoerd worden –, via het Fonds voor risico's van zware ongevallen “voorzien in de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken” bestemd wordt voor de hulpverleningszones en de DBDMH voor de aankoop van specifiek materiaal of het realiseren van specifieke projecten.

Bovendien biedt artikel 48, derde lid, van de wet van 22 mei 2003 de steller van het ontwerp niet de mogelijkheid af te wijken van de “speciale bepaling” van artikel 30 van de wet van 20 december 2019, die de aard van de subsidie preciseert, namelijk een subsidie voor “het aankopen van bijzonder materieel”, zoals hij dat doet door in artikel 2, § 1, van het ontwerp te bepalen dat die subsidie niet enkel voor “de aankoop van specifiek materiaal” aangewend kan worden maar ook voor “het realiseren van specifieke projecten”, noodzakelijk voor het beheer van het “Seveso-risico”.⁴

Bijgevolg moeten de artikelen 1, 4°, 2, § 1, 3, tweede en derde lid, 2°, 5, §§ 1 en 3, tweede streepje, en 6 van het ontwerp herzien worden.

2. In zoverre het voorliggende ontwerp rechtsgrond ontleent aan speciale bepalingen van wetten tot opening van voorlopige kredieten,⁵ dient rekening gehouden te worden met artikel 57 van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’, dat als volgt luidt:

“De voorlopige kredieten worden berekend op grond van de overeenkomstige kredieten in de laatst goedgekeurde algemene uitgavenbegroting.

De voorlopige kredieten mogen niet worden aangewend voor uitgaven van een nieuwe aard waartoe de wetgever voordien geen machtiging heeft verleend.

Behoudens bijzondere bepalingen van de wetten waarbij voorlopige kredieten worden geopend, mogen de uitgaven niet hoger liggen dan de bedragen van de kredieten per programma van de laatst goedgekeurde begroting, en dit in verhouding tot de termijn waarop de voorlopige kredieten betrekking hebben.”

De steller van het ontwerp moet zich ervan vergewissen dat met die bepalingen rekening gehouden wordt.

⁴ Als er voor de subsidiëring van die specifieke projecten wel een rechtsgrond zou bestaan, zou men zich trouwens moeten afvragen welk specifiek verband er zou kunnen zijn tussen die projecten en het doel van het Fonds voor risico's van zware ongevallen, dat erin bestaat de bestuurs-, werkings-, studie- en investeringskosten te dekken die opgelopen zijn voor “de civiele bescherming”.

⁵ Zie in dat verband opmerking 1 met betrekking tot de aanhef.

3. Artikel 58 van de wet van 22 mei 2003 stelt dat de bekendmaking van de algemene uitgavenbegroting in het *Belgisch Staatsblad* de wetten waarbij voorlopige kredieten worden geopend, doet vervallen.

Mocht dat zich voordoen, zou het ontwerp de rechtsgrond verliezen die erin wordt opgegeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Uit artikel 17 van de wet van 20 december 2019 blijkt dat die wet enkel voor de maanden januari, februari en maart 2020 in voorlopige kredieten voorziet.

Wat de maanden april tot oktober 2020 betreft, ontleent het ontwerp rechtsgrond aan artikel 15 van de wet van 23 maart 2020 ‘tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden april, mei en juni 2020’⁶ en aan artikel 15 van de wet van 30 juni 2020 ‘tot opening van voorlopige kredieten voor de maanden juli, augustus, september en oktober 2020’.⁷

De aanhef moet op dat punt dan ook worden aangevuld.

2. Het vierde lid moet als volgt worden geredigeerd:

“Gelet op de uitzondering op de verplichting een regelgevingsimpactanalyse uit te voeren, die voortvloeit uit artikel 8, § 2, 1°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging;”.

DISPOSITIEF

1. Zoals artikel 2, § 1, van het ontwerp bepaalt, wordt de eenmalige toelage “binnen de grenzen van de beschikbare kredieten” toegekend.

Overeenkomstig de artikelen 55 tot 58 van de wet van 22 mei 2003 hebben de wetten van 20 december 2019, 23 maart 2020 en 30 juni 2020 voorlopige kredieten geopend voor de periodes waarop die kredieten betrekking hebben, namelijk van januari tot oktober 2020 (“voorlopige twaalfden”).

Artikel 2, §§ 2 en 4, van het ontwerp stelt het bedrag van de eenmalige toelage echter voor heel het jaar 2020 vast, zonder rekening te houden met het feit dat die drie voornoemde wetten voorlopige twaalfden hebben vastgesteld.

⁶ Artikel 2 van de wet van 23 maart 2020 voor het tweede trimester van 2020.

⁷ Artikel 2 van de wet van 30 juni 2020 voor de maanden juli tot en met oktober van 2020.

Ofwel dient dat bedrag dus te worden aangepast door het te verminderen tot een bedrag gelijk aan 10/12^{den}, ofwel dient te worden gewacht tot een nieuwe wet tot opening van voorlopige kredieten voor de laatste betrokken periode (november en december 2020) is aangenomen.

Onder dat voorbehoud zijn de woorden “15 procent van de inkomsten van alle Seveso-heffingen van het jaar 2019. Deze som bedraagt” in artikel 2, § 2, overbodig en moeten ze dus worden weggelaten. Een toelichting hoort immers niet thuis in de tekst van een normatieve bepaling.

2. Volgens de beginselen van de wetgevingstechniek die de afdeling Wetgeving heeft opgesteld, bestaan er twee soorten bijlagen.⁸

Het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, bevat geen bijlage. In het document dat de gemachtigde ambtenaar heeft bezorgd, wordt enkel het bedrag van de eenmalige toelage per zone vastgesteld.

Dat document, waarin de gedetailleerde berekening van de toelage staat, maakt wel deel uit van het administratief dossier maar bevat geen enkele rechtsregel. Het hoort dus niet als bijlage bij het ontworpen besluit te worden gevoegd.

Artikel 2, § 4, tweede lid, van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

3. De woorden “Art. 3. § 1” moeten worden vervangen door de woorden “Art. 3”.

4. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat:

– de woorden “overeenkomstig artikel 3” in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp moeten worden weggelaten;

– de woorden “bedoeld in het eerste lid” in artikel 5, § 3, tweede streepje, van het ontwerp moeten worden vervangen door de woorden “vastgesteld ingevolge de beraadslaging bedoeld in artikel 3”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 169.