KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 24 december 1990 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over :

1Eeen voorontwerp van wet "betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en tot wijziging van de wet van 20 juli 1978 houdende geeigende beschikkingen teneinde de Internationale Organisatie voor Atoomenergie toe te laten inspectie-en verificatiewerkzaamheden door te voeren op Belgisch grondgebied",

2Eeen voorontwerp van wet "tot oprichting van een openbare instelling voor nucleaire controle",

heeft op 16 april 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 24 décembre 1990, d'une demande d'avis sur :

1Eun avant-projet de loi "relatif à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et portant modification de la loi du 20 juillet 1978 établissant des dispositions propres à permettre à l'Agence internationale de l'énergie atomique d'effectuer des activités d'inspection et de vérification sur le territoire belge",

2Eun avant-projet de loi "créant un organisme public de contrôle nucléaire",

a donné le 16 avril 1991 l'avis suivant :

1. De twee wetsontwerpen die aan de Raad van State, afdeling wetgeving, worden voorgelegd zijn nauw met elkaar verbonden. In de memorie van toelichting bij het eerste wetsontwerp wordt gesteld dat beide ontwerpen gelijktijdig moeten worden besproken. De Raad van State brengt daarom over beide wetsontwerpen een enkel advies uit.

Het eerste ontwerp, bij de Raad van State gekend onder nummer L. 20.467/8, strekt ertoe de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren te vervangen en de wet van 20 juli 1978 houdende geëigende beschikkingen teneinde de Internationale Organisatie voor Atoomenergie toe te laten inspectie- en verificatiewerkzaamheden door te voeren op Belgisch grondgebied, te wijzigen.

Het tweede ontwerp, bij de Raad van State gekend onder nummer L. 20.468/8, heeft tot doel een openbare instelling voor nucleaire controle op te richten die in het ontwerp "het Agentschap" wordt genoemd.

2. Krachtens artikel 33 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) moeten de Lid-Staten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die tot doel hebben de "basisnormen" (1) te doen naleven, aan

---

(1) Basisnormen die de Raad van de Europese Gemeenschappen vaststelt voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan de ioniserende

de Europese Commissie mededelen opdat zij daarover aanbevelingen zou kunnen doen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar moeten de thans aan de Raad van State voor advies voorgelegde wetsontwerpen niet aan de Commissie worden medegedeeld daar zij slechts "een gedeelte van de administratieve procedure met betrekking tot de toepassing van de basisnormen" aanpassen in de zin dat de controle wordt opgedragen aan een nieuwe instelling die de bestaande diensten in de uitoefening van die taak opvolgt. Het normatief bestel dat in België geldt, onder meer betreffende de "basisnormen", zou door die wetsontwerpen niet worden gewijzigd.

De Raad van State stelt echter vast dat artikel 33 van het Euratom-Verdrag geen onderscheid maakt tussen de materieelrechtelijke en de formeelrechtelijke bepalingen die in een Lid-Staat worden uitgevaardigd om de basisnormen te doen naleven. Alle ontwerpen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moeten aan de Commissie worden medegedeeld opdat zij binnen drie maanden aanbevelingen zou kunnen doen om de in de Lid-Staten toepasselijke bepalingen met elkaar in overeenstemming te brengen, ongeacht of die bepalingen inhoudelijke normen voorschrijven dan wel voorzien in organieke of procedurele regelingen. Beide ontwerpen beantwoorden aan die ruime omschrijving. De Regering kan zich niet op eigen

---

straling verbonden gevaren (artikelen 30 en 31, Euratom-Verdrag).

gezag beroepen op uitzonderingen die het Euratom-Verdrag zelf niet vermeldt.

Het staat de Europese Commissie vrij zich, ten aanzien van bepaalde ontwerpen, binnen de termijn van drie maanden die haar is opgelegd, van aanbevelingen te onthouden, indien zij oordeelt dat de gewenste overeenstemming tussen de wetgevingen van de Lid-Staten niet in het gedrang komt, maar dat kan zij alleen indien zij in kennis wordt gesteld van de betrokken ontwerpen.

Zolang aan de in het artikel 33 van het Euratom-Verdrag voorgeschreven verplichting niet is voldaan en de termijn van drie maanden te rekenen vanaf de mededeling van de wetsontwerpen niet is verstreken, zijn beide ontwerpen niet in staat om aan de Raad van State voor advies te worden voorgelegd.

Dezelfde opmerking is reeds gemaakt in 's Raads advies L. 20.398/2 van 12 december 1990 betreffende een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen.

3. Luidens artikel 12 van het ontwerp L. 20.467/8 kan de Koning "retributies vaststellen, te innen door het Agentschap voor eigen rekening, om de bestuurs-, controle-, toezichts- en investeringskosten te dekken, alsook alle andere kosten die

voortvloeien uit de toepassing van de in uitvoering van deze wet getroffen reglementering".

Krachtens artikel 2, tweede lid, van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren, worden thans, ten bate van de Staat, retributies geheven (2) om geheel of gedeeltelijk, de bestuurs-, controle- of toezichtskosten te dekken welke de toepassing medebrengt van de in uitvoering van deze wet getroffen reglementering.

Daar het wetsontwerp van die aard is dat de ontvangsten van de Staat zullen worden beïnvloed, moet het ontwerp, met toepassing van artikel 6, 2, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, voor akkoord worden voorgelegd aan de Minister van Begroting.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is het ontwerp niet voor akkoord aan de Minister van Begroting voorgelegd. De beraadslaging in de Ministerraad van 7 december 1990 kan het ontbreken van dat akkoord niet goedmaken.

Het principe van de heffing van retributies dat is vastgelegd in artikel 12 van het eerste ontwerp (L. 20.467/8), is uiteraard van wezenlijk belang voor het tweede

---

(2)Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 25 mei 1982 betreffende de heffing van retributies bij toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen.

ontwerp (L. 20.468/8) daar het juist de grondslag is van de financiering van het Agentschap dat daarin wordt opgericht.

Derhalve zijn, ook wat dit betreft, geen van beide wetsontwerpen in zoverre gereed dat zij door de Raad van State kunnen worden onderzocht.

4. Artikel 39 van het tweede ontwerp (L. 20.468/8) machtigt het Agentschap contractueel personeel aan te werven alsook het "statuut" van dit personeel te bepalen.

Artikel 40 van hetzelfde ontwerp omvat bijzondere bepalingen met betrekking tot de ambtshalve overheveling van zowel het statutair als contractueel personeel van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en van het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu verbonden aan de diensten bevoegd op nucleair gebied, naar het Agentschap.

De ontworpen regeling heeft een weerslag op de rechtspositie van de betrokken personeelsleden, zodat daarover onderhandelingen moeten worden gevoerd met de representatieve vakorganisaties van het personeel.

Uit de samenlezing van artikel 1, § 1, 1E, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en artikel 3, § 1, 1E, van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot

uitvoering van de wet van 19 december 1974, blijkt dat die wet van toepassing is op het personeel van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu.

Uit de combinatie van artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 19 december 1974 en onder meer de artikelen 3, 2E, 9E, 12E, en 4, 1E, d), van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1E, van de wet van 19 december 1974, volgt dat de in het ontwerp opgenomen maatregelen aan de representatieve vakorganisaties moeten worden voorgelegd.

Zo kunnen als grondregelingen inzake het administratief statuut worden beschouwd :

-de bepaling waarbij machtiging wordt gegeven om contractueel personeel aan te werven (artikel 39 van het ontwerp, als grondregeling te beschouwen krachtens artikel 3, 2E, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985);

-de bepaling waarbij de overheveling van personeel wordt geregeld (artikel 40 van het ontwerp, als grondregeling te beschouwen krachtens artikel 3, 9E, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985);

-de bepaling welke aan de overgehevelde personeelsleden het behoud waarborgt van hun geldelijke "situatie" (als grondregeling te beschouwen krachtens artikel 4, 1E, d), van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985).

Volgens de gemachtigde ambtenaar hebben die syndicale onderhandelingen niet plaatsgehad, zodat ook om die reden het ontwerp L. 20.468/8 niet in zoverre gereed is dat de Raad van State, afdeling wetgeving, er kennis kan van nemen.

---

1. Les deux projets de loi soumis au Conseil d'Etat, section de législation, sont étroitement liés. Aux termes de l'exposé des motifs du premier projet, les deux projets doivent être examinés simultanément. Ils feront par conséquent l'objet d'un seul avis.

Le premier projet, enregistré au Conseil d'Etat sous le numéro L. 20.467/8, vise à remplacer la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers des radiations ionisantes et à modifier la loi du 20 juillet 1978 établissant des dispositions propres à permettre à l'Agence internationale de l'énergie atomique d'effectuer des activités d'inspection et de vérification sur le territoire belge.

Le second projet, enregistré au Conseil d'Etat sous le numéro L. 20.468/8, vise à créer un établissement public en vue du contrôle nucléaire, dénommé "l'Agence" dans le projet.

2. En vertu de l'article 33 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), les Etats membres sont tenus de communiquer à la Commission européenne les dispositions législatives, réglementaires et administratives propres à assurer le respect des "normes de base" (3) fixées pour qu'elle puisse faire toutes recommandations à ce sujet.

---

(3)Normes de base que le Conseil des Communautés européennes fixe pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes (articles 30 et 31, Traité-Euratom).

Selon le fonctionnaire délégué, les projets de loi soumis actuellement pour avis au Conseil d'Etat ne doivent pas être communiqués à la Commission attendu qu'ils n'adaptent qu'une "partie de la procédure administrative relative à l'application de ces normes" en ce sens que le contrôle est confié à un nouvel organisme qui se substitue aux services existants chargés de cette mission. Ces projets de loi ne modifieraient en rien le dispositif normatif en vigueur en Belgique, notamment les "normes de base".

Le Conseil d'Etat constate cependant que l'article 33 du Traité de l'Euratom n'établit aucune distinction entre les dispositions de droit matériel et les dispositions de droit formel édictées dans un Etat membre pour faire respecter les normes de base. Tous les projets de dispositions législatives, réglementaires et administratives doivent être communiqués à la Commission pour qu'elle puisse faire toutes recommandations dans les trois mois afin d'assurer l'harmonisation des dispositions applicables dans les Etats membres, que ces dispositions prescrivent des normes matérielles ou prévoient des réglementations organiques ou procédurales. Les deux projets répondent à cette large définition. Le Gouvernement ne peut invoquer de sa propre autorité des exceptions que le Traité-Euratom ne prévoit pas lui-même.

La Commission européenne est libre de s'abstenir, en ce qui concerne certains projets, de toutes recommandations dans le délai de trois mois qui lui est imparti, si elle juge que l'harmonisation souhaitée entre les législations des Etats

membres n'est pas compromise. Elle ne le peut toutefois que si elle est avisée des projets concernés.

Tant qu'il n'a pas été satisfait à l'obligation prescrite à l'article 33 du Traité-Euratom et que le délai de trois mois à compter de la communication des projets de loi n'est pas écoulé, les deux projets ne sont pas en état d'être examinés par le Conseil d'Etat.

Cette observation a déjà été formulée par le Conseil en son avis L. 20.398/2 du 12 décembre 1990 concernant un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger résultant des radiations ionisantes.

3. Aux termes de l'article 12 du projet L. 20.467/8, "le Roi peut établir des redevances à percevoir par l'Agence au profit de cette dernière pour couvrir les frais d'administration, de contrôle, de surveillance, d'investissement et tous autres frais résultant de l'application de la réglementation prise en exécution de la présente loi".

En vertu de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers des radiations ionisantes, des redevances sont actuellement

perçues au profit de l'Etat (4) pour couvrir, en tout ou en partie, les frais d'administration, de contrôle ou de surveillance résultant de l'application de la réglementation prise en exécution de ladite loi.

Le projet de loi étant de nature à influencer les recettes de l'Etat, le projet doit, en application de l'article 6, 2, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, être soumis pour accord au Ministre du Budget.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, le projet n'a pas été soumis pour accord au Ministre du Budget. La délibération au sein du Conseil des Ministres du 7 décembre 1990 ne peut compenser l'absence de cet accord.

Le principe de la perception de redevances consacré à l'article 12 du premier projet (L. 20.467/8) est naturellement d'un intérêt essentiel pour le second projet (L. 20.468/8) puisqu'il constitue précisément le fondement du financement de l'Agence qu'il crée.

C'est pourquoi, les deux projets ne sont pas, également à cet égard, en état de pouvoir être examinés par le Conseil d'Etat.

---

(4)Voir par exemple l'arrêté royal du 25 mai 1982 relatif à l'établissement de redevances en application de la réglementation concernant les radiations ionisantes.

4. L'article 39 du second projet (L. 20.468/8) autorise l'Agence à engager du personnel contractuel et à déterminer le "statut" de ce personnel.

L'article 40 du même projet comporte des dispositions particulières relatives au transfert d'office, à l'Agence, du personnel tant statutaire que contractuel du Ministère de l'Emploi et du Travail et du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement attaché aux services compétents dans le secteur nucléaire.

La législation en projet a une incidence sur le statut des membres du personnel concernés, de sorte que des négociations devront être menées sur ce point avec les organisations syndicales représentatives du personnel.

Il ressort de la combinaison de l'article 1er, § 1er, 1E, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de l'article 3, § 1er, 1E, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 que ladite loi est applicable au personnel du Ministère de l'Emploi et du Travail et du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement.

Il résulte du rapprochement de l'article 2, §§ 1er et 2, de la loi du 19 décembre 1974 et notamment des articles 3, 2E, 9E, 12E, et 4, 1E, d), de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1E, de la loi du 19 décembre 1974 que les mesures

prévues dans le projet doivent être soumises aux organisations syndicales représentatives.

Peuvent ainsi être considérées comme réglementations de base en matière de statut administratif :

-la disposition autorisant l'engagement de personnel contractuel (article 39 du projet, à considérer comme réglementation de base en vertu de l'article 3, 2E, de l'arrêté royal du 29 août 1985);

-la disposition réglant le transfert de personnel (article 40 du projet, à considérer comme réglementation de base en vertu de l'article 3, 9E, de l'arrêté royal du 29 août 1985);

-la disposition garantissant aux membres du personnel transférés le maintien de leur "situation" pécuniaire (à considérer comme réglementation de base en vertu de l'article 4, 1E, d), de l'arrêté royal du 29 août 1985).

Selon le fonctionnaire délégué, ces négociations syndicales n'ont pas eu lieu, de sorte que pour ce motif également, le projet L. 20.468/8 n'est pas en état. Le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut dès lors en connaître.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. DE BRABANDERE,
Monsieur :
Mevrouw : M. VRINTS,
Madame :
staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs : J. GIJSSELS,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :
griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.