ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

Coordination (2)

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 23 mai 1955, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi"concernant la sûreté des recherches et productions en matière d'énergie nucléaire", a donné le 7 juin 1955 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 23e Mei 1955 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "in verband met de veiligheid van opzoeking en productie inzake kernenergie", heeft de 7e Juni 1955 het volgend advies gegeven :

Article 1er.

La portée exacte de l'article 1er est difficile à déterminer.

L'article signifie-t-il, d'une part, que toute recherche en matière d'énergie nucléaire, que toute production d'énergie de cette matière seront soumises par la loi elle-même à des mesures de sécurité, le Roi étant seulement chargé d'en arrêter le contenu et de désigner les personnes et les organismes auxquels elles s'appliqueront en fait, ou bien le Gouvernement entend-il charger aussi le Roi de déterminer, en lui laissant pleine liberté d'appréciation, les activités relevant de la recherche et de la production en matière d'énergie nucléaire qu'il importe d'entourer de mesures de sécurité ?

Qu'importe-t-il, d'autre part, de comprendre par la notion de "mesures de sécurité "? Sont-ce les seules mesures qu'exigent l'intérêt de la défense du territoire et la sûreté de l'Etat, ou faut-il y ajouter les autres mesures que requièrent, dans le chef du personnel et du public en général, les risques inhérents à la matière nucléaire ?

En ce qui concerne la première question, il semble découler :

1° de ce que sont uniquement présumées, en vertu de l'article 2, § 1er, constituer un secret qui intéresse la défense du territoire et la sûreté de l'Etat,

.../...

les activités auxquelles se livrent les personnes et organismes désignés par le Roi, pat application de l'article 1er;

2° de ce que ces personnes, à l'exclusion de toutes autres, sont soumises aux mesures que le Roi arrête;

3° de ce que l'article 3 prévoit "quiconque pour être admis à exercer une activité soumise à des mesures de sécurité" fait des déclarations inexactes, et non "quiconque fait de telles déclarations pour être admis à exercer un emploi dans un organisme ou auprès d'une personne soumise à des mesures de sécurité",

que le projet entend bien laisser au Roi, outre le soin d'arrêter le contenu des mesures de sécurité et de désigner les personnes et organismes auxquels les mesures s'appliquent, celui d'indiquer avant tout les activités précises qui en font l'objet.

Quant à la seconde question, il ressort à suffisance tant de l'exposé des motifs du projet et de son économie que des renseignements donnés au Conseil d'Etat au cours de son examen, qu'il tend exclusivement à assurer, dans l'intérêt de la défense du territoire et de la sûreté de l'Etat, le secret et la protection des recherches en matière d'énergie nucléaire et de la production de cette énergie.

Si telle est bien l'intention du Gouvernement, l'article 1er, gagnerait en clarté à être rédigé ainsi qu'il suit :

.../...

"Article 1er.-

Le Roi peut soumettre dans l'intérêt de la défense du territoire et de la sûreté de l'Etat, les recherches en matière d'énergie nucléaire et la production de cette énergie aux mesures de sûreté qu'il détermine.

Il désigne les institutions, les établissements et les personnes auxquels ces mesures s'appliquent".

Article 2.

Cet article gagnerait, quant à la forme, à être rédigé comme suit :

"Article 2.-

§ 1er. Les recherches en matière d'énergie nucléaire et la production de cette énergie auxquelles se livrent les organismes et les personnes désignés par le Roi en vertu de l'article 1er, constituent, pour l'application du chapitre II du titre 1er du livre II du Code pénal, des secrets qui intéressent la défense du territoire et la sûreté de l'Etat.

Il n'y a toutefois pas d'infraction à ces dispositions du Code pénal lorsque le fait est autorisé par le Roi ou par la personne qu'il délègue à cette fin.

§ 2. Les dispositions du chapitre II du titre I du livre II du Code pénal qui assurent la protection des installations militaires sont applicables en ce qui concerne les établissements, laboratoires, ateliers, dépôts ou tous autres lieux affectés aux recherches ou aux productions entreprises par les organismes ou les personnes désignés par le Roi.

L'autorité compétente pour délivrer les autorisations prévues par ces dispositions est désignée par le Roi.".

Article 3.

Comme il vient d'être relevé lors de l'examen de l'article 1er, l'article 3 se borne à punir quiconque fournit des renseignements volontairement inexacts dans le but d'être admis à exercer une activité soumise à des mesures de sécurité.

Il s'ensuit que ne commettra aucune infraction, la personne qui, sans prétendre exercer ou participer à l'exercice d'une activité en matière de recherches ou de production d'énergie nucléaire, fera de fausses déclarations.

Cependant, l'engagement d'une telle personne peut également avoir des conséquences fort préjudiciables à la défense du territoire et à la sûreté de l'Etat.

Le Conseil d'Etat suggère, dès lors, de compléter l'article 3 sur ce point et de lui donner la forme ci-après :

"Article 3.-

Quiconque, pour être admis à exercer une activité soumise à des mesures de sûreté en vertu de l'article 1er, ou pour être admis à exercer un emploi quel qu'il soit dans un orgamisme ou auprès d'une personne soumise à des mesures de sûreté en vertu du même article, aura fourni des renseignements volontairement inexacts ... (la suite comme au projet) ...

.../...

Articles 4 et 5.

Ces articles ne soulèvent pas d'observations.

Article 6.

Cet article charge les juridictions militaires du jugement des infractions prévues par le projet ainsi que des infractions connexes à celles-ci qui, conformément aux règles ordinaires de compétence, ressortissent normalement aux juridictions civiles.

Ce faisant, il apporte au droit commun une dérogation importante car il soumet aux juridictions militaires, en dehors du temps de guerre, des personnes qui n'ont pas la qualité de militaire.

Si la dérogation prévue doit, en outre, s'étendre aux infractions aux dispositions du chapitre II du titre 1er du livre II du Code pénal, auxquelles se réfère l'article 2 du projet, mais ce qu'il ne permet pas de déterminer avec certitude, il en résultera que les juridictions militaires seront compétentes pour juger en tout temps, et quelle que soit la qualité du prévenu, ces infractions au Code pénal chaque fois qu'elles concerneront les recherches et la production en matière d'énergie nucléaire, alors qu'en vertu de l'article 16 de la loi du 16 juin 1899 comprenant le titre 1er du Code de procédure pénale militaire, elles ne le sont qu'en temps de guerre lorsque ces infractions concernent les autres matières intéressant la défense du territoire et la sûreté de l'Etat.

.../...

Le projet institue donc une dualité de régime en matière de crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'Etat dont les raisons juridiques ne s'aperçoivent pas.

Si l'article 6 doit, comme cela semble, effectivement s'étendre aux infractions prévues au chapitre II du titre 1er du livre II du Code pénal lorsqu'elles concernent la matière nucléaire, il serait nécessaire qu'il fût précisé de manière à ce qu'aucun doute ne subsiste à cet égard.

Article 7.

L'article 7 prévoit la création par le Roi d'une police spécialement chargée de rechercher et de constater les infractions prévues par le projet et par les arrêtés qui seront pris en exécution de celui-ci.

Les membres de cette police auront libre accès dans les établissements, laboratoires, ateliers, dépôts et tous autres lieux affectés aux recherches et productions en matière d'énergie nucléaire ou à la garde des documents concernant ces recherches et productions, dont la surveillance leur a été confiée.

L'activité de police que cet article prévoit revêt un caractère spécifiquement judiciaire en tant qu'elle comporte la recherche et la constatation des infractions ainsi que le droit, d'ailleurs fort étendu, de procéder à des visites domiciliaires.

.../...

Elle devrait pourtant être rattachée à l'activité judiciaire dont elle participe.

La façon la plus adéquate de le faire, compte étant tenu de l'importance de la matière et de l'étendue des pouvoirs à accorder, serait d'autoriser le Roi à conférer la qualité d'officier de police judiciaire aux agents qu'il désignera. De cette manière, ce personnel se trouvera, dans l'exercice de son activité judiciaire soumis à l'autorité des Cours d'appel et à la surveillance des procureurs généraux, en vertu des articles 9 et 279 du Code d'instruction criminelle.

Il conviendrait, en outre, de prévoir aussi bien pour faciliter les poursuites que pour permettre l'exercice de la surveillance des autorités judiciaires, que les personnes désignées dresseront de leurs constatations, des procès-verbaux qui feront foi jusqu'à preuve contraire.

Enfin, il importe de relever que le deuxième alinéa de l'article implique, en matière de visites domiciliaires, l'attribution de pouvoirs exorbitants du droit commun lorsqu'il permet aux agents chargés par le Roi d'une mission de police en matière d'énergie nucléaire, de procéder à des visites de jour comme de nuit, d'initiative et en dehors de l'intervention d'un juge.

Sans doute, l'article 10 de la Constitution laisse-t-il au législateur le soin de déterminer les cas et les formes dans lesquels des visites domiciliaires peuvent être pratiquées, mais encore convient-il de remarquer qu'hormis le cas de flagrant délit ou de réquisition du chef de la maison, la loi ne permet

.../...

jusqu'à présent de dérogation à l'inviolabilité du domicile qu'à l'intervention du juge d'instruction ou très exceptionnellement du juge de paix, c'est-à-dire sous la garantie d'un juge. Elle ne permet les visites la nuit qu'en cas d'incendie, d'inondation ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison. (Code d'instruction criminelle, articles 32 et suivants; articles 46 et 49. Constitution du 22 frimaire an VII, article 76).

Si, en raison de l'importance particulière du point de vue de la sûreté de l'Etat, de la recherche en matière d'énergie nucléaire et de la production de cette énergie, il est nécessaire pour assurer la répression des infractions d'assouplir les dispositions légales régissant les visites domiciliaires, il ne conviendrait de le faire qu'en respectant dans toute la mesure du possible le principe qui place le domicile sous la protection du pouvoir judiciaire.

A cet égard également, l'article 7 du projet devrait donc être revu.

Artikel 1.

De juiste strekking van artikel 1 is moeilijk te bepalen.

Betekent dit artikel enerzijds dat de wet zelf alle opzoekingen inzake kernenergie en alle productie van zodanige energie aan veiligheidsmaatregelen zal onderwerpen, en dat de Koning alleen belast wordt met het vaststellen van de inhoud dezer maatregelen en met het aanwijzen van de personen en instellingen waarop ze in feite toepasselijk zullen zijn, of is de bedoeling van de Regering dat de Koning, volledig vrij in zijn beoordeling, ook zou bepalen aan welke werkzaamheden, die van de opzoekingen en van de productie ter zake van kernenergie deel uitmaken, veiligheidsmaatregelen dienen te worden verbonden ?

Wat moet anderdeels onder het begrip "veiligheidsmaatregelen" worden verstaan ? Zijn het alleen de maatregelen vereist door het belang van de verdediging van het grondgebied en van de veiligheid van de Staat, of komen daarbij ook de andere maatregelen die in hoofde van het personeel en het publiek in het algemeen vereist zijn wegens de aan de kernenergie verbonden risico's ?

Wat het eerste vraagpunt betreft, lijkt men uit het feit :

1° dat, krachtens artikel 2, § 1, alleen worden vermoed geheimen betreffende de verdediging van het grondgebied en de veiligheid van de Staat te zijn, de werkzaamheden verricht door de bij toepassing van artikel 1 door de Koning aangewezen personen en instellingen ;

.../...

2° dat deze personen, met uitsluiting van alle andere, onderworpen zijn aan de maatregelen die de Koning vaststelt ;

3° dat artikel 3 bepaalt : "al wie opzettelijk onjuiste inlichtingen verstrekt om een bedrijvigheid te mogen uitoefenen die aan veiligheidsmaatregelen onderworpen is" en niet "al wie dergelijke inlichtingen verstrekt om een betrekking te mogen uitoefenen bij een instelling of een persoon die aan veiligheidsmaatregelen onderworpen is",

te mogen afleiden dat het ontwerp aan de Koning wel degelijk de zorg wil laten, niet alleen de inhoud der veiligheidsmaatregelen vast te stellen en de personen en instellingen aan te wijzen waarop deze maatregelen toepassing zullen vinden, maar in de eerste plaats aan te geven, welke werkzaamheden daar het voorwerp van zijn.

Wat betreft het tweede vraagpunt, blijkt genoegzaam, zowel uit de memorie van toelichting en de economie van het ontwerp als uit de aan de Raad van State tijdens het onderzoek verstrekte inlichtingen, dat het ontwerp alleen tot doel heeft, in het belang van de verdediging van het grondgebied en van de veiligheid van de Staat het geheim en de bescherming van de opzoekingen ter zake van de kernenergie en de productie van zodanige energie te verzekeren.

Indien zulks inderdaad de bedoeling van de Regering is, zou artikel 1 aan duidelijkheid winnen zo het als volgt werd gelezen :

"Artikel 1.-

De Koning kan, in het belang van de verdediging van het grondgebied en van de veiligheid van de Staat, de opzoekingen ter zake van kernenergie en de productie van zodanige energie onderwerpen aan veiligheidsmaatregelen welke Hij vaststelt.

Hij wijst de instellingen, inrichtingen en personen aan waarop deze maatregelen toepassing vinden".

Artikel 2.

Een betere lezing voor dit artikel ware de volgende :

"Artikel 2.-

§ 1. Opzoekingen inzake kernenergie en productie van zodanige energie, verricht door krachtens artikel 1 door de Koning aangewezen instellingen en personen, vormen voor toepassing van hoofdstuk II van titel I van boek II van het Wetboek van strafrecht een geheim dat de verdediging van het grondgebied en de veiligheid van de Staat aangaat.

Er is echter geen overtreding van die bepalingen van het Wetboek van strafrecht, indien de Koning of de daartoe door Hem aangewezen overheid tot het feit machtiging heeft verleend.

§ 2. De bepalingen van hoofdstuk II, van titel I van boek II van het Wetboek van strafrecht, welke de bescherming van de militaire installaties verzekeren, zijn van toepassing ten aanzien van de inrichtingen, laboratoria, werkplaatsen, opslagplaatsen of alle andere plaatsen dienend voor onderzoek of productie door de instellingen of personen die de Koning heeft aangewezen.

De Koning wijst de overheid aan die bevoegd is om de bij deze bepalingen bedoelde machtigingen af te geven".

.../...

Artikel 3.

Zoals reeds bij het onderzoek van artikel 1 is opgemerkt, stelt artikel 3 alleen strafbaar degene die gewild onjuiste inlichtingen verstrekt om een onder veiligheidsmaatregelen staande werkzaamheid te mogen uitoefenen.

Daaruit volgt dat geen misdrijf wordt gepleegd door hem die valse verklaringen aflegt, zonder evenwel op het gebied van de opzoekingen en de productie van kernenergie werkzaam te willen zijn of daaraan te willen deelnemen.

Toch kan het aanwerven van een dergelijke persoon ook gevolgen hebben die zeer nadelig zijn voor de verdediging van het grondgebied en voor de veiligheid van de Staat.

De Raad van State stelt derhalve voor, artikel 3 dienaangaande aan te vullen en wel op de volgende wijze :

"Artikel 3.-

Al wie gewild onjuiste inlichtingen verstrekt om een op grond van artikel 1 onder veiligheidsmaatregelen staande werkzaamheid uit te oefenen, dan wel om bij een krachtens hetzelfde artikel onder veiligheidsmaatregelen gestelde instelling of persoon een betrekking van welke aard ook te verkrijgen, ... (voorts als in het ontwerp) ... ".

Artikelen 4 en 5.

Bij deze artikelen zijn geen opmerkingen te maken.

.../...

Artikel 6.

Dit artikel belast de militaire rechtscolleges met de berechting van alle bij het ontwerp bepaalde misdrijven en van de daarmede samenhangende misdrijven welke, volgens de gewone regelen inzake bevoegdheid, normaal ter kennisneming van de burgerlijke gerechten staan.

Aldus wijkt het op een belangrijk punt van het gemeen recht af, aangezien het personen die niet de hoedanigheid van militair bezitten, in vredestijd voor militaire rechtscolleges doet terechtstaan.

Indien nu deze afwijking ook moet gelden voor overtredingen van de bepalingen van hoofdstuk II van titel I van boek II van het Wetboek van strafrecht, waarnaar artikel 2 van het ontwerp verwijst, - hetgeen evenwel niet met zekerheid is uit te maken - , zal dit tot gevolg hebben dat de militaire rechtscolleges bevoegd zijn om zodanige overtredingen van het Wetboek van strafrecht te allen tijde en zonder inachtneming van de hoedanigheid van de beklaagde, te berechten, telkens wanneer die strafbare feiten in verband staan met de opzoekingen en de productie ter zake van kernenergie, niettegenstaande genoemde colleges op grond van artikel 16 van de wet van 16 Juni 1899 inhoudende titel I van het Wetboek van strafrechtspleging voor het leger alleen in oorlogstijd bevoegd zijn indien deze misdrijven verband houden met de andere aangelegenheden, welke de verdediging van het grondgebied en de veiligheid van de Staat aangaan.

.../...

Ten aanzien van misdaden en wanbedrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat voert het ontwerp dus een dualiteit in, waarvan niet duidelijk is welke juridische redenen haar kunnen verantwoorden.

Moet artikel 6, zoals blijkbaar het geval is, ook toepassing vinden ten aanzien van de in hoofdstuk II van titel I van boek II van het Wetboek van strafrecht bepaalde misdrijven, wanneer zij in verband met kernenergie staan, dan ware het geboden dit artikel aan te vullen, zodat geen twijfel daaromtrent nog mogelijk is.

Artikel 7.

Artikel 7 bepaalt, dat de Koning een politie zal instellen, inzonderheid belast met het opsporen en vaststellen van de in het ontwerp en in de toekomstige uitvoeringsbesluiten omschreven misdrijven.

De leden van deze politie zullen vrije toegang hebben tot de inrichtingen, laboratoria, werkplaatsen, opslagplaatsen en alle andere plaatsen dienende voor opzoeking en productie inzake kernenergie of voor bewaring van bescheiden betreffende die opzoekingen en productie, met de bewaking waarvan zij zijn belast.

.../...

De politiewerkzaamheid zoals zij in dit artikel is opgevat, is van specifiek gerechtelijke aard, in zover daarin zijn betrokken het opsporen en het vaststellen van misdrijven en het, overigens ruim toegemeten, recht om huiszoekingen te doen. Zij zou dan ook aan de gerechtelijke werkzaamheid,waar zij thuishoort, moeten verbonden worden.

Gelet op het belang van de stof en de omvang van de te verlenen bevoegdheid, ware het meest geschikte middel de Koning te machtigen om aan door hem aangewezen ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie toe te kennen. Aldus zal dit personeel, in de uitoefening van zijn gerechtelijke werkzaamheid,onder het gezag van de Hoven van beroep en onder het toezicht van de procureurs-generaal komen te staan ingevolge de artikelen 9 en 279 van het Wetboek van strafvordering.

Om het inspannen van vervolgingen te vergemakkelijken en tevens om het toezicht vanwege de gerechtelijke overheden mogelijk te maken, ware het bovendien raadzaam voor te schrijven dat de aangewezen ambtenaren van hun vaststellingen proces-verbaal zullen opmaken, dat als bewijs zal gelden tot het tegendeel is bewezen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het tweede lid van het artikel, op het gebied van huiszoeking, ten aanzien van het gemeen recht buitensporige bevoegdheden toekent, wanneer het de ambtenaren, door de Koning belast met een politieopdracht inzake kernenergie, in staat stelt, uit eigen beweging en buiten enige bemoeiing van een rechter, zowel bij dag als bij nacht huiszoekingen te verrichten.

.../...

Wel draagt artikel 10 van de Grondwet de Wetgever op, te bepalen in welke gevallen en in welke vorm huiszoeking kan plaats hebben, maar toch valt hier te bedenken dat, buiten het geval van ontdekking op heterdaad of van aanzoek vanwege een hoofd van een huis, de wet totnogtoe geen afwijking duldt van het beginsel van de onschendbaarheid der woning dan met de toelating van de onderzoeksrechter of, bij hoge uitzondering, van de vrederechter, dit is onder de waarborg van een rechter. Huiszoeking 's nachts is alleen mogelijk in geval van brand, van overstroming of van hulpgeroep, komende van binnen (Wetboek van strafvordering, artikelen 32 en volgende; artikelen 46 en 49. Grondwet van 22 frimaire jaar VII, artikel 76).

Indien de wettelijke voorschriften ter zake van huiszoeking, wegens het bijzonder belang van de opzoekingen inzake kernenergie en van de producten van zodanige energie voor de veiligheid van de Staat, met het oog op de bestraffing van de misdrijven losser moeten worden gemaakt, dan dient hierbij alleszins, in de mate van het mogelijke, rekening te worden gehouden met het beginsel, dat de woning onder de bescherming van de rechterlijke macht stelt.

Ook in dit opzicht behoort artikel 7 van het ontwerp te worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président
de Heren :		raadsheer van State,	voorzitter
	J. COYETTE,	conseillers d'Etat,	
	G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
	G. PIQUET,	greffier adjoint,	greffier.
		adjunct-griffier,	griffier.

De kamer was samengesteld uit

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de H. LEPAGE.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.