1
Bureau
Coordination

MIL. - 1 - L. 4957/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

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 26 octobre 1955, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'exécution de la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire", a donné le 3 novembre 1955 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 26e October 1955 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "aangaande de uitvoering van de wet van 4 Augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie", heeft de 3e November 1955 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

Aux termes de l'article 1er, le projet s'appliquera non seulement aux institutions, établissements et personnes morales ou physiques qui, pour leurs travaux en matière nucléaire, disposent de renseignements, de documents ou de matières qu'ils ont obtenus soit directement du Gouvernement, soit avec son autorisation, mais aussi aux personnes agissant au nom du Gouvernement lui-même lorsque ces personnes détiennent des "renseignements, documents ou matières".

Le Gouvernement entend, en effet, soumettre, par cette formule succincte, ses propres agents aux mesures de sécurité que la loi du 4 août 1955 le charge de prendre, de même qu'aux peines que cette loi détermine, pour tous les renseignements, documents ou matières qu'ils détiennent et qui concernent l'activité nucléaire.

Cette extension du champ d'application de la loi du 4 août 1955 ne trouve toutefois aucun appui ni dans les termes de la loi, ni dans les travaux préparatoires. L'article 1er limite expressément le champ d'application de la loi aux institutions, établissements et personnes morales ou physiques qui mettent en oeuvre des renseignements, documents ou matières qu'ils ont obtenus ou directement du Gouvernement ou d'autres sources mais avec son autorisation et les débats à la Chambre des Représentants et au Sénat ne font que confirmer cette portée restreinte (Ch.Repr., séance du 7 juillet 1955, ann., p.38 et 39 - Sénat, séance du 27 juillet 1955,ann., p.1939, Doc.Sénat, session 1954-1955, n°354, p.3).

.../...

Il s'ensuit que les mesures que le Gouvernement souhaite imposer à ses agents doivent être prises en exécution de l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, dans la mesure où cette disposition le permet. Or, si l'article 66, alinéa 2, de la Constitution habilite le Gouvernement à entourer l'activité des titulaires des emplois d'administration générale qu'il confère de toutes les mesures de sécurité qu'il juge convenables, l'article ne va pas jusqu'à permettre l'établissement de peines pour les infractions à ces mesures. Pour cela, conformément à l'article 9 de la Constitution, une loi est nécessaire.

L'article 1er du projet devrait être revu à la lumière de ces considérations.

\+

\+ \+

Plusieurs articles usent de l'expression "toute personne" pour désigner les personnes auxquelles des obligations sont imposées.

Cette expression est trop large. Il conviendrait qu'elle soit, dans chaque cas, précisée de manière à faire apparaître que l'obligation ne pèse que sur des personnes qui rentrent dans les prévisions de la loi du 4 août 1955.

\+

\+ \+

.../...

D'autres articles imposent des obligations tantôt à "l'autorité chargée de la tenue du registre et du fichier prévus à l'article suivant", tantôt aux "directeurs des organismes visés à l'article 1er ainsi qu'aux personnes physiques visées par cette disposition". D'autres articles encore imposent des obligations sans désignation de personnes.

La détermination, dans chaque cas, de la personne responsable sera extrêmement délicate et ne manquera pas de faire naître des contestations.

L'efficacité des mesures de sûreté serait juridiquement mieux assurée si le projet imposait aux institutions, établissements et personnes visés à l'article 1er de la loi, la désignation d'une personne physique à laquelle incomberait la responsabilité de prendre les mesures de sûreté que le projet prévoit.

La désignation de cette personne serait utilement soumise soit à l'agréation du Ministre, soit à l'agréation du directeur de la sécurité nucléaire.

\+

\+ \+

Aux articles 26 et 27 le projet décrit diverses infractions qu'il punit des peines portées par l'article 3 de la loi du 4 août 1955. Ces infractions ne peuvent consister que dans la violation d'une disposition du projet rentrant dans les prévisions de l'article 3 de la loi qui punit les infractions aux arrêtés d'exécution.

.../...

Cette technique offre l'inconvénient de décrire les infractions en des termes différents de ceux utilisés par le projet pour ses dispositions impératives. Elle dissocie les infractions des obligations et des interdictions, et rend malaisée la détermination de celles d'entre elles dont la méconnaissance est constitutive d'infraction. Par la généralisation des termes employés, elle présente, de plus, le danger de déborder le champ d'application de la loi.

Une telle technique ne se recommande guère.

\+

\+ +

OBSERVATIONS CONCERNANT CERTAINS ARTICLES.

L'article 2 du projet serait mieux ordonné et gagnerait en clarté s'il était rédigé comme suit :

"Article 2.-

§ 1er. Les institutions, les établissements et les personnes visés à l'article 1er sont tenus d'appliquer les mesures de sûreté et de donner à leur personnel les instructions nécessaires pour en assurer l'observation.

§ 2. Un directeur de la sécurité nucléaire, assisté par un officier de sécurité, est chargé de veiller à l'application des mesures de sûreté sous l'autorité du commissaire à l'énergie atomique.

Le directeur de la sécurité ... (texte de l'alinéa 2 du § 1er de l'article 2 du projet) ...

\+

\+ +

.../...

Le dernier alinéa de l'article 4 serait mieux à sa place comme premier alinéa de l'article 5.

+
+ +

A l'article 8, il importerait de distinguer plus nettement l'immatriculation des documents lors de leur création de l'immatriculation des documents à leur réception, cette distinction n'étant faite que d'une manière incidentelle dans le projet.

A l'alinéa 2 de ce même article, il serait souhaitable de remplacer le mot "autorité" par le mot "personne".

+
+ +

A l'article 13, il y aurait lieu de supprimer au premier alinéa les mots "par le personnel autorisé", qui sont inutiles.

+
+ +

.../...

L'énumération détaillée faite à l'article 16 ne comprend ni les photographies, de documents, ni les enregistrements sonores.

\+

\+ +

Il ne serait pas inutile d'étendre l'obligation de dénoncer que contient l'article 18, à la connaissance de la violation du secret d'un document.

Telles sont les observations que l'examen rapide du projet suggère au Conseil d'Etat.

Algemene opmerkingen.

Luidens artikel 1 vindt het ontwerp niet alleen toepassing op instellingen, inrichtingen, natuurlijke personen of rechtspersonen, die voor hun werkzaamheid op het gebied van de kernenergie over berichten, bescheiden of materialen beschikken, welke zij rechtstreeks van de Regering of met haar instemming hebben verkregen, maar ook op personen die in naam van de Regering zelf optreden, wanneer zij "berichten, bescheiden of materialen" onder zich hebben.

De Regering wil immers,door middel van deze beknopte formule, haar eigen personeel onderwerpen aan de veiligheidsmaatregelen welke zij krachtens de wet van 4 Augustus 1955 dient te nemen en aan de straffen welke deze wet stelt, zulks voor alle berichten, bescheiden of materialen de kernenergie betreffende, welke deze personen onder zich hebben.

Voor deze verruiming van het toepassingsgebied van de wet van 4 Augustus 1955 is echter noch in de bewoordingen van de wet noch in de parlementaire voorbereiding enige grond te vinden. Artikel 1 beperkt uitdrukkelijk het toepassingsgebied van de wet tot instellingen, inrichtingen, natuurlijke personen of rechtspersonen die zich bedienen van berichten, bescheiden of materialen welke zij hetzij rechtstreeks van de Regering, hetzij uit andere bronnen maar met haar instemming, verkregen hebben ; deze beperktheid van de draagwijdte der wet wordt door de bespreking in de Kamer der Volksvertegenwoordigers en in de Senaat alleen maar bevestigd (Kamer van Volksvert.,vergadering 7 Juli 1955, Handelingen blz. 38 en 39 - Senaat, vergadering 27 Juli 1955, Handelingen blz. 1939, Doc. Senaat, zitting 1954-1955, nr 354, blz. 3).

.../...

Hieruit volgt dat de maatregelen welke de Regering aan haar personeel wenst op te leggen, moeten worden genomen ter uitvoering van artikel 66, tweede lid, van de Grondwet. Maar dan voor zover deze bepaling dit toelaat, want wel maakt artikel 66, tweede lid, van de Grondwet de Regering bevoegd om ten aanzien van de werkzaamheid der titularissen van de door haar begeven betrekkingen van algemeen bestuur alle veiligheidsmaatregelen te treffen welke zij gepast acht, maar het gaat niet zover, dat op overtreding van deze maatregelen straffen mogen worden gesteld. Hiervoor is overeenkomstig artikel 9 van de Grondwet een wet nodig.

Artikel 1 van het ontwerp behoort met inachtneming van het bovenstaande te worden herzien.

\+

\+ \+

In een aantal artikelen worden de woorden "elke persoon" gebezigd ter aanduiding van degenen aan wie verplichtingen worden opgelegd.

Deze uitdrukking is te ruim. Zij zou in ieder afzonderlijk geval zo moeten worden toegelicht, dat duidelijk blijkt dat de verplichting alleen geldt voor degenen op wie de bepalingen van de wet van 4 Augustus 1955 toepasselijk zijn.

\+

\+ \+

.../...

In andere artikelen worden verplichtingen gestel nu eens voor de "overheid die belast is met het houden van het register en van de kaartverzameling, bedoeld bij het volgend artikel", dan eens voor de "directeurs van de in artikel 1 bedoelde organismen, alsook de bij deze bepaling bedoelde natuurlijke personen". In andere artikelen tenslotte worden verplichtingen opgelegd zonder dat bepaalde personen worden genoemd.

Het zal bijzonder moeilijk zijn in ieder afzonderlijk geval uit te maken wie voor de naleving van de verplichting verantwoordelijk is ; betwistingen moeten hieruit onvermijdelijk ontstaan.

Juridisch zouden de veiligheidsmaatregelen veel doeltreffender zijn indien het ontwerp aan de instellingen inrichtingen en personen bedoeld in artikel 1 van de wet opdracht gaf een natuurlijke persoon aan te wijzen, die voor het nemen van de door het ontwerp voorgeschreven veiligheidsmaatregelen zou moeten instaan.

Voor de aanwijzing van deze persoon zou het nuttig zijn de instemming van de Minister, of de instemming van de directeur van de veiligheid inzake kernenergie te vragen.

\+

\+ \+

De artikelen 26 en 27 van het ontwerp omschrijven een aantal misdrijven, waarop de in artikel 3 van de wet van 4 Augustus 1955 bepaalde straffen worden gesteld. Deze misdrijven kunnen alleen bestaan in de overtreding van een bepaling van het ontwerp, welke onder de voorzieningen valt van artikel 3 van de wet, die de overtredingen van de uitvoeringsbesluiten strafbaar stelt.

.../...

Aan deze techniek is het bezwaar verbonden dat de misdrijven omschreven zijn in andere bewoordingen dan die welke het ontwerp in zijn dwingende bepalingen gebruikt. Hierdoor worden de misdrijven losgemaakt van de gebods- en verbodsbepalingen en wordt het moeilijk uit te maken, welke juist de bepalingen zijn waarvan de niet-naleving het misdrijf uitmaakt.

De gebruikte bewoordingen zijn bovendien zo algemeen dat het gevaar bestaat buiten het toepassingsgebied van de wet te treden.

Deze techniek is echter niet aan te bevelen.

\+

\+ \+

OPMERKINGEN BETREFFENDE SOMMIGE ARTIKELEN.

In de hiernavolgende lezing zou artikel 2 duidelijker en overzichtelijker zijn :

"Artikel 2.-

§ 1. De in artikel 1 bedoelde instellingen, inrichtingen en personen moeten de veiligheidsmaatregelen toepassen en aan hun personeel de nodige onderrichtingen geven om de naleving ervan te verzekeren.

...../..

§ 2. Aan een directeur van de veiligheid inzake kernenergie, terzijde gestaan door een veiligheidsofficier, wordt opgedragen, onder het gezag van de commissaris voor atoomenergie, toe te zien dat de veiligheidsmaatregelen worden toegepast.

De directeur van de veiligheid ... (tekst van het tweede lid van § 1 van artikel 2 van het ontwerp) ...

\+

\+ +

Het laatste lid van artikel 4 ware beter op zijn plaats in artikel 5, als eerste lid.

\+

\+ +

In artikel 8 zou een duidelijker onderscheid moeten worden gemaakt tussen de inschrijving van de bescheiden bij hun totstandkoming en de inschrijving van de bescheiden bij de ontvangst; in het ontwerp wordt dit onderscheid slechts terloops gemaakt.

In het tweede lid van hetzelfde artikel ware het woord "overheid" door het woord "persoon" te vervangen.

\+

\+ +

.../...

In artikel 13 schrappe men in het eerste lid de overbodige woorden "door het gemachtigd personeel".

\+

\+ +

De omstandige opsomming in artikel 16 omvat noch de fotografieën van bescheiden, noch de klankbeeldopnamen.

\+

\+ +

Het zou zijn nut hebben de in artikel 18 voorkomende verplichting tot aanklagen uit te breiden tot de bekendheid met een schending van het geheim van een bescheid.

Dit zijn de opmerkingen welke de Raad van State na een vluchtig onderzoek van het ontwerp kan geven.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

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

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