

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice et des Affaires économiques, le 5 mai 1994, d'une demande d'avis sur :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 5 mei 1994 door de Vice-Eerste Minister van Justitie en Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over :

1° un projet d'arrêté royal "relatif à la protection des matières nucléaires durant leur utilisation, leur entreposage et au cours de leur transport" (L. 23.320/9),

1° een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de beveiliging van kernmateriaal tijdens het gebruik, de opslag en het vervoer" (L. 23.320/9),

2° un projet d'arrêté ministériel "déterminant les mesures de sécurité particulières appelées à compléter les systèmes mis en place pour assurer la protection des matières nucléaires durant leur utilisation, leur entreposage et au cours de leur transport" (L. 23.321/9),

a donné le 19 octobre 1994 l'avis suivant :

2° een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vaststelling van de bijzondere veiligheidsmaatregelen tot aanvulling van de systemen ingesteld met het oog op de beveiliging van kernmateriaal tijdens het gebruik, de opslag en het vervoer ervan" (L. 23.321/9),

heeft op 19 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

1. Les arrêtés en projet se donnent pour fondement légal la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire, dont l'article 1er, alinéa 1er, dispose comme suit :

"Article 1er. Le Roi peut, dans l'intérêt de la défense du territoire et de la sûreté de l'Etat, soumettre aux mesures de sûreté qu'Il détermine, les recherches, les matières et les méthodes de production nucléaires effectuées ou utilisées par les institutions, les établissements et les personnes morales ou physiques, qui ont à leur disposition des renseignements, documents ou matières qu'ils ont obtenus soit directement du gouvernement, soit avec son autorisation".

Il ressort des termes mêmes de cette disposition que les mesures de sûreté qu'elle envisage ne s'appliquent pas indistinctement à toutes les recherches, matières et méthodes de production dans le domaine de l'énergie nucléaire, mais uniquement à celles d'entre elles qui sont effectuées ou utilisées par les institutions, les établissements et les personnes morales ou physiques qui ont à leur disposition des renseignements, documents ou matières qu'ils ont obtenus soit directement du Gouvernement, soit avec son autorisation (1).

(1) L'autorisation dont il est question in fine de l'article 1er de la loi du 4 août 1955 doit être entendue dans un sens spécifique : il s'agit de l'autorisation qui est requise pour que les institutions, les établissements et les personnes morales et physiques qui sont visés à cet article puissent obtenir des renseignements, documents ou

Or, les arrêtés en projet s'appliquent à toutes les matières nucléaires, telles que celles-ci sont définies à l'article 2, 1^o, de l'arrêté référencié L. 23.320/9, et pas seulement à celles d'entre elles obtenues par les institutions, les établissements et les personnes morales ou physiques, soit directement du Gouvernement, soit avec son autorisation; ils ont donc un champ d'application plus vaste que celui défini à l'article 1^{er} de la loi du 4 août 1955. Celle-ci ne saurait dès lors constituer une base légale suffisante pour les arrêtés en projet.

2. Est également invoquée, dans le préambule des arrêtés en projet, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, approuvée par la loi du 24 juillet 1984. La loi précitée se limite toutefois à prévoir que la Convention et ses annexes "sortiront leur plein et entier effet" et ne contient pas de disposition habilitant le Roi à en assurer la transposition dans le droit interne.

Or selon la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat, une loi d'approbation ne peut pas, en tant que telle, constituer une base suffisante à l'adop-

matières émanant généralement de puissances étrangères (voir, à cet égard, les travaux parlementaires de cette loi). Une telle autorisation ne peut être confondue avec celles qui sont prévues par la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes ou par l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes.

.../...

tion par le Roi des mesures normatives propres à assurer l'exécution de la Convention dans l'ordre juridique interne. Le traité n'étant pas une loi ne saurait pas davantage constituer par lui-même le fondement d'un acte normatif d'exécution ou d'attribution (1).

3. La loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, dont il convient d'observer qu'elle n'est pas invoquée dans le préambule des arrêtés en projet, ne pourrait pas non plus constituer leur fondement légal.

En effet, cette loi poursuit un double but, à savoir la protection de la santé de la population et celle de l'environnement, buts qui ne correspondent pas entièrement à celui des arrêtés en projet (2).

En conclusion, aucun des textes mentionnés ci-dessus ne peut, en l'état, constituer un fondement légal suffisant pour les deux arrêtés en projet.

(1) Jean MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruylant 1980, pp. 494 à 518.

(2) 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 destinée à succéder à la loi du 29 mars 1958. Cette loi n'est toutefois pas encore entrée en vigueur. De surcroît, elle poursuit les mêmes buts que la loi précédente et n'est pas davantage de nature à constituer un fondement suffisant.

VD.

- 5 -

L. 23.320/9.
L. 23.321/9.

Il appartient au législateur de combler cette
lacune.

1. De ontworpen besluiten vermelden als hun rechtsgrond de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie, waarvan artikel 1, eerste lid, als volgt luidt :

"Art. 1. In het belang van de verdediging van het grondgebied en van de veiligheid van de Staat, kan de Koning aan door Hem te bepalen veiligheidsmaatregelen onderwerpen, de opzoekingen, de materialen en de productiemethodes inzake kernenergie verricht of gebruikt door de instellingen, inrichtingen, natuurlijke of rechtspersonen, die over berichten, bescheiden of materialen beschikken, die zij hetzij rechtstreeks van de regering, hetzij met haar instemming bekomen hebben".

Uit de bewoordingen zelf van deze bepaling volgt dat de veiligheidsmaatregelen waarin zij voorziet niet zonder onderscheid van toepassing zijn op alle opzoekingen, materialen en produktiemethoden inzake kernenergie, maar alleen op die welke verricht of gebruikt worden door de instellingen, inrichtingen, natuurlijke of rechtspersonen, die over berichten, bescheiden of materialen beschikken, die zij hetzij rechtstreeks van de regering, hetzij met haar instemming verkregen hebben (1).

(1) De instemming waarvan sprake is aan het slot van artikel 1 van de wet van 4 augustus 1955 moet in een specifieke zin worden geïnterpreteerd : het gaat om de instemming die vereist is opdat de in dat artikel bedoelde instellingen, inrichtingen en natuurlijke of rechtspersonen berichten, bescheiden of materialen kunnen verkrijgen die meestal van vreemde mogendheden afkomstig zijn. (Zie, in dat opzicht,

De ontworpen besluiten zijn echter van toepassing op alle kernmateriaal, zoals het gedefinieerd is in artikel 2, 1°, van het besluit met referte L. 23.320/9, en niet alleen op datgene dat de instellingen, inrichtingen, natuurlijke of rechtspersonen hetzij rechtstreeks van de regering, hetzij met haar instemming hebben verkregen; de ontworpen besluiten hebben dan ook een ruimere werkingssfeer dan die welke bepaald is in artikel 1 van de wet van 4 augustus 1955. Die wet kan dan ook geen voldoende rechtsgrond voor de ontworpen besluiten vormen.

2. In de aanhef van de ontworpen besluiten wordt tevens verwezen naar het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, dat goedgekeurd is bij de wet van 24 juli 1984. De voormelde wet beperkt er zich echter toe te bepalen dat het Verdrag en de bijlagen ervan "volkomen uitwerking (zullen) hebben" en ze bevat geen bepaling waarbij de Koning gemachtigd wordt om voor de omzetting ervan in de interne rechtsorde te zorgen.

Volgens de rechtspraak van de afdeling wetgeving van de Raad van State echter kan een goedkeuringswet op zich

de parlementaire voorbereiding van die wet). Zulk een instemming mag niet worden verward met de machtiging waarin is voorzien door de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren of met de "vergunning" bedoeld in het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen.

.../...

geen rechtsgrond opleveren waarmee de Koning kan volstaan wanneer hij de normatieve maatregelen neemt die voor de uitvoering van het Verdrag in de interne rechtsorde moeten zorgen. Aangezien het Verdrag geen wet is, kan het op zich evenmin de grondslag van een normatieve akte van uitvoering of van opdracht van bevoegdheid vormen (1).

3. De wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren, waarover dient te worden opgemerkt dat er niet naar verwezen wordt in de aanhef van de ontworpen besluiten, kan evenmin de rechtsgrond van die besluiten vormen.

Die wet heeft immers een dubbel doel, namelijk de bescherming van de volksgezondheid en de bescherming van het milieu, twee doelen die niet volledig overeenstemmen met dat van de ontworpen besluiten (2).

(1) Jean MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruylant 1980, blz. 494 tot 518.

(2) 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, moet in de plaats komen van de wet van 29 maart 1958. Die wet is echter nog niet in werking getreden. Bovendien beoogt zij dezelfde doelen als de vorige wet en kan zij evenmin een voldoende rechtsgrond vormen.

Kortom, bij de huidige stand van zaken kan geen van de voormelde teksten een voldoende rechtsgrond vormen voor de beide ontworpen besluiten.

Het staat aan de wetgever om deze lacune aan te vullen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : R. ANDERSEN,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door M. R. QUINTIN adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.