

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 24 mai 1995, d'une demande d'avis 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 29 novembre 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 mei 1995 door de Minister van Justitie verzocht hem 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 op 29 november 1995 het volgend advies gegeven :

1. L'arrêté en projet se donne 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".

Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans un avis donné le 19 octobre 1994 (1),

"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) Avis L. 23.320/9 sur un projet d'arrêté royal relatif à la protection des matières nucléaires durant leur utilisation, leur entreposage et au cours de leur transport et L. 23.321/9 sur 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.

Par la formulation utilisée, le législateur a entendu limiter l'objet de l'habilitation accordée au Roi aux mesures requises afin d'assurer le secret et la protection des informations et matériaux obtenus par la Belgique en application d'un accord de coopération relatif aux usages civils de l'énergie atomique, accord conclu dans les années 1950 entre le Gouvernement belge et le Gouvernement des Etats-Unis, ou d'informations et de matériaux que la Belgique obtiendrait en application d'accords de même nature (1).

Il convient de souligner que, dans son avis précité du 19 octobre 1994, le Conseil d'Etat n'a pas fait sienne la thèse, exposée à l'époque par le délégué du ministre, selon laquelle, compte tenu des nouvelles missions attribuées au service en charge de la sécurité nucléaire par des textes postérieurs à la loi du 4 août 1955, le champ d'application de celle-ci serait aujourd'hui étendu à toutes les activités nucléaires, quelles qu'elles soient.

En outre, lors de l'examen du précédent dossier, le Conseil d'Etat avait demandé s'il existait une procédure d'autorisation pour l'obtention, l'acquisition ou la détention de matières nucléaires. Dans sa réponse, le délégué avait rappelé que l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ioni-

(1) Doc. Ch., sess. 1954-1955, n° 342/2, pp. 1 et 2; Ann. Ch., séance du 7 juillet 1955, pp. 38 et 39; Doc. Sén., sess. 1954-1955, n° 354, pp. 1 et 3; Ann. Sén., séance du 27 juillet 1955, p. 1935.

santes prévoyait différentes autorisations; il avait aussi précisé que, "moyennant les contrôles de garantie, exécutés par Euratom (C.E.E.) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) et le respect des mesures imposées par les autorités compétentes en application de la législation (relative à la protection contre le danger des radiations ionisantes), le marché des substances radioactives est entièrement libre". Dans son avis du 19 octobre 1994, le Conseil d'Etat a souligné, au sujet du premier élément de la réponse du délégué, que l'autorisation dont il est question in fine de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1955 doit être entendue dans un sens spécifique et ne peut être confondue avec les autorisations prévues par la réglementation relative à la protection contre le danger des radiations ionisantes.

Compte tenu de ce qui précède, il a été demandé au fonctionnaire délégué dans le présent dossier si, selon l'auteur de l'arrêté en projet, le champ d'application de celui-ci devait se comprendre dans le même sens limité que celui de la loi du 4 août 1955 ou dans un sens plus large.

Il ressort de la réponse donnée que l'arrêté en projet contient des mesures applicables à toutes les activités nucléaires. Pour justifier cette solution, le fonctionnaire délégué soutient une thèse qui, en substance, est la même que celle développée par le délégué du ministre au sujet du projet ayant donné lieu à l'avis L. 23.320/9 du 19 octobre 1994 à savoir que le champ d'application de la loi du 4 août 1955 serait étendu à toutes les activités nucléaires, quelles qu'elles soient. Or, dans l'avis

.../...

précité, le Conseil d'Etat ne s'est pas rallié à cette thèse.

Le fonctionnaire délégué soutient que l'autorisation visée à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1955 "est en fait donnée ne fût-ce que pour l'approvisionnement en matières fissiles par le biais de différentes commissions" qu'il cite. Invité à préciser les textes organisant la procédure d'autorisation à laquelle il se réfère, le fonctionnaire délégué soutient que le texte visé est celui de l'arrêté royal précité du 28 février 1963 et en particulier de l'article 5.1. de cet arrêté. Or, comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat a souligné, dans son avis du 19 octobre 1994, que l'autorisation dont il est question à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1955 ne pouvait être confondue avec les autorisations prévues par l'arrêté royal du 28 février 1963; en particulier, l'autorisation requise par l'article 5.1. de cet arrêté ne porte pas sur l'obtention de matières nucléaires au sens de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 4 août 1955.

En conséquence, la loi du 4 août 1955 ne peut tenir lieu de fondement à des dispositions réglementaires qui, dans l'intention de l'auteur du projet, tendent à s'appliquer à toutes les activités nucléaires.

2. L'attention est aussi attirée sur ce que l'enquête prévue par l'article 22 de l'arrêté en projet est susceptible de porter atteinte au droit au respect de la vie

.../...

privée et familiale, ce qui implique que, conformément à l'article 22 de la Constitution, une loi doit fixer les cas et les conditions dans lesquels cette enquête peut avoir lieu.

En conclusion, compte tenu des observations formulées, l'établissement d'un arrêté royal ne peut suffire à rencontrer les objectifs de l'auteur du projet; il y a lieu, dès lors, de rédiger un projet de loi donnant un fondement juridique aux dispositions prévoyant des mesures de sécurité et déterminant les cas et les conditions dans lesquels l'enquête prévue à l'article 22 du projet peut avoir lieu conformément à l'article 22 de la Constitution.

Observation finale.

Sous réserve des observations précédentes, il conviendrait de tenir compte de l'observation faite dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

1. Het ontworpen besluit vermeldt als zijn 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 :

"Artikel 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".

De Raad van State heeft in een advies van 19 oktober 1994 op het volgende gewezen (1) :

"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".

Met de gebruikte bewoordingen heeft de wetgever de strekking van de aan de Koning verleende machtiging willen beperken tot de maatregelen die vereist zijn voor een gegarandeerde geheimhouding en bescherming van de informatie

(1) Advies L. 23.320/9 over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de beveiliging van kernmateriaal tijdens het gebruik, de opslag en het vervoer en L. 23.321/9 over 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.

die en het materiaal dat door België wordt verkregen met toepassing van een samenwerkingsakkoord dat in de jaren vijftig is gesloten tussen de Belgische Regering en de Regering van de Verenigde Staten inzake het aanwenden van atoomenergie voor burgerlijke doeleinden, of van inlichtingen die en materiaal dat België zou verkrijgen met toepassing van soortgelijke akkoorden (1).

Er dient op te worden gewezen dat de Raad van State zich in zijn voormelde advies van 19 oktober 1994, niet heeft aangesloten bij de destijds door de gemachtigde van de minister uiteengezette stelling dat, gelet op de nieuwe taken die krachtens teksten van na de wet van 4 augustus 1955 zijn opgedragen aan de dienst die belast is met de nucleaire veiligheid, de werkingssfeer van deze wet thans uitgebreid zou worden tot alle activiteiten op het gebied van kernenergie, onverschillig welke.

Bovendien had de Raad van State bij het onderzoek van het vorige dossier gevraagd of er een machtigingsprocedure bestaat voor het verkrijgen, het verwerven of het voorhanden hebben van kernmateriaal. In zijn antwoord had de gemachtigde ambtenaar eraan herinnerd dat 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, voorziet in

(1) Gedr. St., Kamer, zitting 1954-1955, nr. 342/2, blz. 1 en 2; Hand. Kamer, vergadering van 7 juli 1955, blz. 38 en 39; Gedr. St. Senaat; zitt. 1954-1955, nr. 354, blz. 1 en 3; Hand. Senaat, vergadering van 27 juli 1955, blz. 1935.

verscheidene machtigingen; hij had ook op het volgende gewezen : "moyennant les contrôles de garantie, exécutés par Euratom (C.E.E.) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) et le respect des mesures imposées par les autorités compétentes en application de la législation (betreffende de bescherming tegen het gevaar van ioniserende stralingen), le marché des substances radioactives est entièrement libre)". De Raad van State heeft er in zijn advies van 19 oktober 1994 in verband met het eerste onderdeel van het antwoord van de gemachtigde op gewezen dat de instemming waarvan sprake is aan het slot van artikel 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1955 moet worden geïnterpreteerd in een specifieke zin en niet mag worden verward met de machtiging of met de vergunning waarin is voorzien door de regelgeving betreffende de bescherming tegen het gevaar van de ioniserende stralingen.

Gelet op het vorenstaande is aan de voor dit dossier gemachtigde ambtenaar gevraagd of de werkingssfeer van het ontworpen besluit, volgens de steller ervan, behoort te worden geïnterpreteerd in dezelfde beperkte zin als die van de wet van 4 augustus 1955 dan wel in een ruimere zin.

Uit het verstrekte antwoord blijkt dat het ontworpen besluit maatregelen bevat die van toepassing zijn op alle activiteiten op het gebied van kernergie. Om die regeling te rechtvaardigen, voert de gemachtigde ambtenaar een stelling aan die in hoofdzaak dezelfde is als die welke is uiteengezet door de gemachtigde van de minister in verband met het ontwerp waarover advies L. 23.320/9 van 19 oktober 1994 is uitgebracht, te weten dat de werkings-

.../...

sfeer van de wet van 4 augustus 1955 zou worden uitgebreid tot alle activiteiten op het gebied van kernenergie, onverschillig welke. In het voormelde advies heeft de Raad van State zich evenwel niet aangesloten bij die stelling.

De gemachtigde ambtenaar betoogt ten aanzien van de in artikel 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1955 genoemde instemming het volgende : "cette autorisation est en fait donnée ne fût-ce que pour l'approvisionnement en matières fissiles par le biais de différentes commissions", welke commissies hij aanhaalt. Op het verzoek om de teksten te vermelden die voorzien in de machtigingsprocedure waarnaar hij verwijst, antwoordt de gemachtigde ambtenaar dat de tekst wordt bedoeld van het voormelde koninklijk besluit van 28 februari 1963 en inzonderheid artikel 5.1. van dat besluit. Zoals hierboven is gezegd, heeft de Raad van State er in zijn advies van 19 oktober 1994 evenwel op gewezen dat de instemming waarvan sprake is in artikel 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1955 niet mag worden verward met de vergunningen waarin is voorzien door het koninklijk besluit van 28 februari 1963; inzonderheid de vergunning vereist in artikel 5.1. van dat besluit, heeft geen betrekking op het "bekomen" van kernmateriaal in de zin van artikel 1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1955.

Bijgevolg kan de wet van 4 augustus 1955 geen rechtsgrond vormen voor verordeningsbepalingen ten aanzien waarvan de steller van het ontwerp de bedoeling heeft ze toepasselijk te maken op alle activiteiten op het gebied van kernenergie.

.../...

2. Er wordt tevens op gewezen dat het in artikel 22 van het ontworpen besluit bedoelde onderzoek, afbreuk kan doen aan het recht op eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven, hetgeen impliceert dat, overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet, een wet dient te bepalen in welke gevallen en op welke voorwaarden dat onderzoek gedaan mag worden.

Tot besluit kan worden gesteld dat, gelet op de gemaakte opmerkingen, het uitvaardigen van een koninklijk besluit niet kan volstaan voor het bereiken van de doelstellingen van de steller van het ontwerp; bijgevolg dient een wetsontwerp te worden geredigeerd dat rechtsgrond verleent aan de bepalingen die voorzien in veiligheidsmaatregelen en dat bepaalt in welke gevallen en op welke voorwaarden het onderzoek voorgeschreven in artikel 22 van het ontwerp, kan geschieden overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet.

Slotopmerking.

Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen zij erop gewezen dat de Nederlandse tekst van nagenoeg alle bepalingen van het ontwerp uit het oogpunt van correct taalgebruik voor verbetering vatbaar is; zo bijvoorbeeld schrijve men in het opschrift van hoofdstuk I "Algemene bepalingen" en niet "Algemene beschikkingen"; in artikel 1 "verkregen hebben" in plaats van "bekomen hebben"; in artikel 2, § 1, "aangewezen" in plaats van "aangeduid" (deze opmerking geldt voor heel het ontwerp); in artikel 2, § 2,

.../...

"in het voorgaande lid" in plaats van "in voorgaande alinea"; "die in § 1 genoemd worden" in plaats van "die in § 1 voorzien zijn" (deze opmerking geldt mutatis mutandis voor heel het ontwerp); in artikel 4 "Ditzelfde kenmerk hebben" in plaats van "Hebben ditzelfde kenmerk" alsook "bevatten" en niet "behelzen"; in artikel 7 "degenen die" in plaats van "deze welke" alsook "orgaan" in plaats van "organisme"; in artikel 8 "zendt ... over" in plaats van "maakt ... over" (deze opmerking geldt voor heel het ontwerp) alsook "bedoeld in" in plaats van "bedoeld bij" en "het volgende artikel" in plaats van "het volgend artikel". De Nederlandse tekst van het ontwerp zou uit een oogpunt van correct taalgebruik herzien moeten worden.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

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

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

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

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.