

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 8 juillet 1997, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 4 août 1955 concernant la Sûreté de l'Etat dans le domaine de l'Energie nucléaire", a donné le 21 janvier 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 juli 1997 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de Veiligheid van de Staat op het gebied van Kernenergie", heeft op 21 januari 1998 het volgende advies gegeven :

I. Observations générales

Comme le démontrent l'exposé des motifs ainsi que les explications des représentants du ministre, l'avant-projet de loi poursuit plusieurs objectifs.

A. Extension du champ d'application de la loi du 4 août 1955

Pour rencontrer la critique fondamentale faite par la section de législation du Conseil d'Etat dans les avis n^{os} L. 23.320/9, L. 23.321/9, donnés le 19 octobre 1994, et L. 24.518/2, donné le 29 novembre 1995, l'auteur du projet modifie le champ d'application de la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire afin d'habiliter le Roi à prendre les arrêtés royaux nécessaires à l'exécution des obligations internationales de la Belgique en ce qui concerne, d'une part, les "habilitations de sécurité" et d'autre part, les "mesures de sûreté".

Dans ces avis, la section de législation avait relevé, à propos de l'article 1er de la loi précitée, qu'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.

.../...

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 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."

En étendant le champ d'application de la loi du 4 août 1955, précitée, pour rencontrer cette critique, l'auteur du projet procède également à une extension excessive des habilitations données au Roi en ce qui concerne des habilitations de sécurité.

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

Si l'article 1er en projet contient une série de principes, il ne définit cependant pas de manière précise le contenu de ceux-ci, pas plus qu'il ne détermine la manière suivant laquelle le Roi devra les mettre en oeuvre.

Ainsi, les notions de "mesures de sûreté et d'habilitations de sécurité" ne reçoivent aucune définition explicite, alors qu'au regard de certains instruments internationaux, ces deux concepts ont un sens précis.

B. Protection de la vie privée et familiale

La critique est d'autant plus fondamentale que le projet entend donner une base légale aux "habilitations de sécurité" qui sont délivrées dans le cadre de la sécurité nucléaire et donnent lieu à des enquêtes de sûreté ayant pour objet de vérifier que certaines personnes présentent des garanties de loyauté, d'intégrité et de discrétion suffisantes par rapport aux fonctions qu'elles doivent assumer; ces habilitations portent ainsi atteinte au principe de la protection de la vie privée et familiale, consacré à l'article 22 de la Constitution.

La formulation générale de l'alinéa 2 de l'article 1er en projet est, dès lors, inadmissible au regard non seulement de l'article constitutionnel précité qui invite exclusivement le législateur à déterminer les cas et les conditions en vertu desquels des dérogations à la protection de la vie privée sont autorisées, mais aussi au regard de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de

.../...

l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (1).

Sans reproduire toutes les observations qui ont été formulées par la section de législation dans ses avis relatifs, d'une part au projet de loi "organique des services de renseignements et de sécurité" (2), et, d'autre part, au projet de loi "relative aux habilitations de sécurité" (3), concernant le respect du principe constitutionnel de la protection de la vie privée, et auxquels il est renvoyé, il est rappelé une nouvelle fois à l'auteur du projet que si l'article 8, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales permet l'ingérence de l'autorité publique dans l'exercice du droit de toute personne au respect de sa vie privée, encore faut-il que cette ingérence soit conforme à la loi, qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire notamment à la sécurité nationale et à la sûreté publique, et que les textes qui la prévoient soient accessibles à l'intéressé et rédigés en termes assez clairs pour lui indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions ils habilitent la puissance publique à s'y livrer, spécialement si l'ingérence présente un caractère secret.

(1) Cf. notamment l'arrêt MALONE du 2 août 1984, série A, n° 82 et l'arrêt LEANDER du 26 mars 1987, série A, n° 116.

(2) Doc. parl., Chambre, sess. 1995-96, n° 638/1.

(3) Doc. parl., Chambre, sess. 1996-97, n°^s 1193/1 et 1194/1.

Interrogés sur la raison d'une formulation aussi générale et imprécise de l'alinéa 2 de l'article 1er en projet, les représentants du ministre ont fait référence à l'existence du projet de loi relatif aux habilitations de sécurité qui est, en ce moment, à l'examen à la Chambre des représentants (1).

Dans son avis y relatif, la section de législation a formulé une observation générale portant sur la compatibilité du projet avec la loi du 4 août 1955, précitée et, plus particulièrement, avec l'arrêté royal du 14 mars 1956 pris en exécution de celle-ci.

Des explications fournies à l'époque par les délégués du ministre, il apparaissait que la loi en projet viendrait se "surajouter" aux modalités prévues dans l'arrêté royal du 14 mars 1956. Il était, cependant, précisé que cet arrêté royal devrait être adapté compte tenu des nouvelles dispositions en projet.

La section de législation a toutefois estimé qu'

"outre qu'elle pourrait se heurter à une critique fondée sur les articles 10 et 11 de la Constitution belge, la coexistence, telle qu'elle est envisagée par les auteurs du projet, de deux régimes d'habilitation est contraire à la sécurité juridique. Elle méconnaît, en outre, l'intention de ces mêmes auteurs, à savoir faire de la loi en projet un "cadre général" pour la délivrance des habilitations de sécurité ...

(1) Doc. parl., Chambre, sess. 1996-97, n^os 1193/1 et 1194/1.

L'attention est aussi attirée sur ce que l'enquête prévue à l'article 22 de l'arrêté précité 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.

Partant, il convient, la loi examinée en fournissant l'occasion, d'incorporer la législation relative à la sécurité nucléaire dans le nouveau texte en projet, en y incluant au besoin les aspects propres à cette matière pour autant toutefois que les différences de traitement qui pourraient y apparaître soient justifiées par des critères objectifs et raisonnables."

Dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi relatif aux habilitations de sécurité, les auteurs ne s'expliquent pas clairement sur le sort des habilitations de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Le dispositif ne contient pas plus de règles particulières concernant la sécurité nucléaire, la seule référence à celle-ci étant faite dans l'article 2 du projet fixant le champ d'application de la loi en projet.

En conséquence, il existe actuellement deux lois en projet dont les objets se recoupent en partie.

Pas plus aujourd'hui qu'hier, les représentants du ministre n'ont été en mesure d'expliquer concrètement la manière suivant laquelle il convenait d'interpréter les deux textes, afin de donner aux habilitations de sécurité dans le domaine de la sécurité nucléaire, un cadre juridique conforme à l'article 22 de la Constitution.

.../...

Ou bien, l'auteur du projet estime que ce type d'habilitation de sécurité doit faire l'objet d'une réglementation spécifique, compte tenu notamment des engagements internationaux de la Belgique dans le domaine de la sécurité nucléaire (1), ou bien, il estime que le projet de loi relatif aux habilitations de sécurité contient des dispositions applicables en matière de sécurité nucléaire, auquel cas, il faudrait comme l'a, par ailleurs, suggéré le Conseil d'Etat, dans son avis précité, modifier ledit projet de loi afin de spécifier le régime des habilitations de sécurité pour la sécurité nucléaire.

En tout état de cause, si l'auteur du projet entend suivre la première orientation, il convient de souligner que l'article 1er de celui-ci ne peut être admis comme tel, conformément à l'article 22 de la Constitution. Par contre, s'il est dans l'intention du Gouvernement de retenir la deuxième orientation, on n'aperçoit guère la portée de l'article 1er du présent projet, en tant qu'il concerne les habilitations de sécurité.

(1) Le règlement n° 3 du Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique portant application de l'article 24 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, prévoit dans sa deuxième partie intitulée "Dispositions relatives aux personnes", des mesures ayant trait notamment aux enquêtes de sûreté. Ainsi, l'article 16, § 1er, alinéa 2, spécifie que "l'étendue de l'enquête de sûreté est fonction de la catégorie de secret pour laquelle l'habilitation est demandée". Outre que ce règlement est, en vertu de son article 35, directement applicable, il invite également les Etats membres à fixer la procédure et les prescriptions de la procédure d'enquête.

Il appartient donc à l'auteur du projet de prendre clairement position à ce sujet.

C. Les mesures de sûreté en matière nucléaire

Des explications fournies par les représentants du ministre, il résulte que le projet entend également donner une base légale aux "mesures de sûreté" qui doivent essentiellement être prises dans le cadre de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, et les Annexes, faites à Vienne et à New-York le 3 mars 1980, approuvées par la loi du 24 juillet 1984.

Cette convention a déjà été exécutée partiellement par la loi du 17 avril 1986, qui a inséré dans le Code pénal les articles 331bis, 477 à 477sexies, 487bis, 488bis et un article 12bis dans la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

La notion de "mesures de sûreté" est également consacrée par le règlement n° 3 de la Communauté européenne de l'énergie atomique, précité.

L'article 1er en projet est rédigé en des termes si généraux, qu'il ne donne pas un sens précis à cette notion.

Il semble, en effet, y avoir une confusion entre les notions "d'habilitations de sécurité et mesures de sûreté"; ces dernières sont également applicables aux personnes physiques et morales et peuvent, en vertu de

.../...

l'article 1er, alinéa 4, en projet, avoir pour objet "la détermination des conditions requises pour être admis à exercer une activité dans le domaine de l'énergie nucléaire ou avoir accès à ces lieux ou véhicules".

L'auteur du projet devrait, en réalité, utiliser ces concepts au regard des instruments internationaux précités.

Ainsi, il résulte de l'article 1er du règlement n° 3, précité, que celui-ci détermine les régimes de secret et les mesures de sûreté applicables aux connaissances acquises par la Communauté ou communiquées par les Etats membres et visées respectivement aux articles 24 et 25 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Ces mesures de sûreté sont donc applicables aux connaissances secrètes de l'Euratom et doivent être considérées comme des règles minimales au sens de l'article 5, § 1er, du même règlement, les Etats membres étant habilités à prendre d'autres dispositions en vue notamment de renforcer le règlement de sécurité ainsi établi.

Parmi ces règles, certaines sont relatives aux personnes et donnent lieu à des enquêtes de sûreté et à des habilitations, d'autres concernent la protection matérielle des connaissances secrètes, que ce soit pour leur reproduction, leur préservation au sein de bâtiments, leur enregistrement, leur circulation au sein des pays de la Communauté, leur transmission par la voie des télécommunications ou encore leur destruction.

.../...

C'est également dans ce sens que l'arrêté royal du 14 mars 1956 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 interprété la notion de "mesures de sûreté".

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires, précitée, enjoint quant à elle, aux Etats parties de prendre "des mesures efficaces pour assurer la protection physique des matières nucléaires".

Ces mesures sont, notamment, relatives à la prévention, à la découverte et à la répression des infractions en matière nucléaire (1), mais elles ont trait également à la sécurité des matières nucléaires dans le cadre de leur utilisation à des fins pacifiques, de leur stockage ou de leur transport international ou national.

Enfin, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, fait à Londres, Moscou et Washington le 1er juillet 1968 et approuvé par la loi du 14 mars 1975, invite également les Etats parties à prendre des mesures tendant à la sécurité des matières nucléaires lors de leur utilisation à des fins pacifiques.

Des informations données par les représentants du ministre, il ressort qu'il est urgent que la Belgique prenne des dispositions concernant la protection physique des matières nucléaires, notre réglementation étant insuffisante

(1) A cet égard, il est fait référence à la loi du 17 avril 1986 relative à l'exécution des articles 7 et 8 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, précitée.

de ce point de vue (1). Il s'agirait, essentiellement, de protéger les matières nucléaires contre des détournements à des fins non pacifiques, contre des actes de malveillance ou de terrorisme.

S'agissant d'une réglementation qui comporterait de nombreux aspects techniques, il pourrait se concevoir que la loi en projet se présente sous la forme d'une loi de cadre, le Roi étant tenu de mettre en oeuvre toute la réglementation technique.

Toutefois, ces habilitations données au Roi doivent respecter les dispositions constitutionnelles et, plus particulièrement, la protection de la vie privée ainsi que les dispositions de la loi de cadre.

Or, le texte en projet ne contient pas de manière suffisamment précise les principes fondamentaux qui doivent régir la matière, à savoir la protection physique des matières nucléaires.

(1) Des explications fournies par les représentants du ministre, il apparaît que notre réglementation concerne essentiellement la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des radiations ionisantes (voir la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, ainsi que 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). Cette réglementation vise donc des objectifs autres que ceux qui doivent prévaloir dans le cadre de la protection physique des matières nucléaires.

Par ailleurs, l'article 3 du projet qui remplace l'article 2 de la loi du 4 août 1955, précitée, n'est également pas suffisant dans la mesure où il ne concerne que les mesures de sûreté propres au règlement n° 3, précité.

En conclusion, compte tenu de l'observation qui a été formulée à propos des habilitations de sécurité et de celle faite au sujet des mesures de sûreté, la loi en projet doit être fondamentalement revue.

D. Compétence de la Sûreté de l'Etat

Il ressort de l'exposé des motifs que "le vote de la modification de la loi permettra au Roi de prendre l'arrêté organisant le transfert des compétences et activités de la Sécurité nucléaire à la Sûreté de l'Etat ainsi que l'avait envisagé le Conseil des ministres le 31 mars 1995".

Interrogés sur la disposition en projet qui habilite le Roi à opérer ce transfert, les représentants du ministre n'ont pu fournir des explications convaincantes.

Dans l'avis qu'il a rendu à propos du projet de loi organique des services de renseignement et de sécurité (1), le Conseil d'Etat a considéré qu'il appartenait au législateur seul d'établir les deux services de renseignement et de fixer leurs missions respectives. Par contre, en vertu de l'article 37 de la Constitution, il revient au pouvoir

(1) publié dans Doc. parl., Chambre, sess. 1995-96, n° 638/1, pp. 29 et suiv.

exécutif de déterminer les règles de fonctionnement et d'organisation de ces services.

Le projet de loi précité qui est en ce moment à l'examen au Sénat, ne semble pas contenir de dispositions expresses confiant à la Sûreté de l'Etat, les missions de sécurité nucléaire. L'article 7, § 1er, 4^o, du texte adopté par la Chambre des représentants et transmis au Sénat (1), dispose que la Sûreté de l'Etat a, notamment, pour mission "d'exécuter toutes autres missions qui lui sont confiées par ou en vertu de la loi".

Les représentants du ministre ont fait valoir que l'arrêté royal qui organiserait le transfert des compétences de la Sécurité nucléaire, ainsi que de son personnel, vers la Sûreté de l'Etat, pourrait être pris sur la base de cette disposition légale en projet.

Cette réponse semble donc démontrer que le texte, qui est en ce moment soumis à l'examen du Conseil d'Etat, n'est pas celui qui constituera la base légale nécessaire à l'arrêté royal précité.

L'auteur du projet devrait, en conséquence, clarifier l'exposé des motifs sur ce point.

Par ailleurs, l'article 7 de la loi organique des services de renseignement et de sécurité en projet devrait être amendé afin de faire clairement apparaître que la Sûreté de l'Etat est également compétente pour les missions

(1) Doc. parl., Chambre, sess. 1997-98, n^o 638/17.

qui découlent de la sécurité nucléaire, non seulement parce que de telles missions doivent être fixées par le législateur mais aussi parce qu'elles sont ou peuvent être de nature à déroger au principe constitutionnel de la protection de la vie privée et familiale.

I. Algemene opmerkingen

Uit de memorie van toelichting alsmede uit de door de gemachtigden van de minister verstrekte uitleg blijkt dat het voorontwerp van wet verscheidene doelstellingen heeft.

A. De uitbreiding van de werkingssfeer van de wet van 4 augustus 1955

Om de fundamentele kritiek te ondervangen die de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft uitgebracht in de adviezen L. 23.320/9, L. 23.321/9 van 19 oktober 1994 en L. 24.518/2 van 29 november 1995, wijzigt de steller van het ontwerp de werkingssfeer van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie ten einde de Koning te machtigen om de koninklijke besluiten uit te vaardigen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de internationale verplichtingen van België wat enerzijds de "veiligheidsmachtigingen" en anderzijds de "veiligheidsmaatregelen" betreft.

In die adviezen had de afdeling wetgeving in verband met artikel 1 van de voormelde wet op het volgende gewezen :

"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 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.

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."

Door de werkingssfeer van de voormelde wet van 4 augustus 1955 uit te breiden om die kritiek te onder-
vangen, voert de steller van het ontwerp eveneens een te
verregaande uitbreiding in van de aan de Koning verleende
machtigingen inzake veiligheidsmachtigingen.

(1) Gedr. St., Kamer, zitt. 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.

Het ontworpen artikel 1 bevat weliswaar een reeks beginselen, doch omschrijft evenwel niet duidelijk de inhoud ervan, en bepaalt evenmin de wijze waarop de Koning die beginselen in toepassing zal moeten brengen.

Zo wordt geen enkele expliciete omschrijving gegeven van de begrippen "veiligheidsmaatregelen en machtigingen", terwijl uit het oogpunt van bepaalde internationale akten die twee begrippen een welbepaalde betekenis hebben.

B. Bescherming van het privéleven en het gezinsleven

De kritiek is des te fundementeler daar het ontwerp ertoe strekt rechtsgrond te verlenen aan de "veiligheidsmachtigingen" die zijn verleend in het kader van de nucleaire veiligheid en aanleiding geven tot veiligheidsonderzoeken met als doel na te gaan of bepaalde personen voldoende garanties bieden inzake loyaleiteit, integriteit en discretie ten aanzien van het ambt dat ze moeten uitoefenen; die machtigingen doen aldus afbreuk aan het beginsel van de bescherming van het privéleven en gezinsleven, neergelegd in artikel 22 van de Grondwet.

De algemene bewoordingen van het tweede lid van het ontworpen artikel 1 zijn bijgevolg onaanvaardbaar, niet alleen uit het oogpunt van het voormelde grondwetsartikel, dat uitsluitend de wetgever bevoegd verklaart om de gevallen te bepalen waarin en de voorwaarden waarop kan worden afgeweken van de bescherming van het privé-leven, maar ook ten aanzien van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming

.../...

van de rechten van de mens en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (1).

Zonder alle opmerkingen te herhalen die door de afdeling wetgeving zijn gemaakt in de adviezen betreffende enerzijds het ontwerp van wet "houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten" (2) en anderzijds het ontwerp van wet "betreffende de veiligheids-machtigingen" (3), in verband met de inachtneming van het grondwettelijk beginsel inzake de bescherming van het privé-leven, en waarnaar wordt verwezen, wordt de steller van het ontwerp nogmaals erop gewezen dat artikel 8, § 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden weliswaar de inmenging van de overheid toestaat in de uitoefening van het recht van elke persoon op de eerbiediging van zijn privé-leven, maar dat die inmenging dient te geschieden overeenkomstig de wet, dat ze een maatregel dient te vormen die in een democratische maatschappij onder meer noodzakelijk is voor de nationale veiligheid en de openbare veiligheid, en dat de teksten die erin voorzien toegankelijk dienen te zijn voor de betrokkene en gesteld moeten zijn in voldoende duidelijke bewoordingen om hem op gepaste wijze duidelijk te maken in welke omstandigheden en op welke voorwaarden de openbare macht zich mag inmengen, inzonderheid indien die inmenging van geheime aard is.

(1) Cf. onder meer arrest MALONE van 2 augustus 1984, reeks A, nr. 82 en arrest LEANDER van 26 maart 1987, reeks A, nr. 116.

(2) Gedr. St. Kamer, zitting 1995-1996, nr. 638/1.

(3) Gedr. St. Kamer, zitting 1996-1997, nrs. 1193/1 en 1194/1.

Op de vraag waarom het tweede lid van het ontworpen artikel 1 zo algemeen en vaag is gesteld, hebben de gemachtigden van de minister verwezen naar het ontwerp van wet betreffende de veiligheidsmachtigingen, dat thans wordt onderzocht door de Kamer van volksvertegenwoordigers (1).

De afdeling wetgeving heeft in haar advies daarover een algemene opmerking gemaakt inzake de verenigbaarheid van het ontwerp met de voormelde wet van 4 augustus 1955 en meer bepaald met het koninklijk besluit van 14 maart 1956, vastgesteld ter uitvoering van die wet.

Uit de destijds door de gemachtigden van de minister verstrekte uitleg bleek dat de ontworpen wet bovenop de regels zou komen die bepaald zijn in het koninklijk besluit van 14 maart 1956. Nochtans werd erop gewezen dat dit koninklijk besluit behoorde te worden aangepast aan de ontworpen nieuwe bepalingen.

De afdeling wetgeving heeft evenwel het volgende geoordeeld :

"het naast elkaar bestaan van twee regelingen inzake machtigingen, zoals door de stellers van het ontwerp wordt voorgesteld, is niet alleen onderhevig aan kritiek op basis van de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, maar doet tevens afbreuk aan de rechtszekerheid. Aldus wordt bovendien voorbijgegaan aan de bedoeling van diezelfde stellers, namelijk dat de ontworpen wet een "algemeen kader" vormt voor de afgifte van de veiligheidsmachtigingen

(1) Gedr. st., Kamer, zitt. 1996-1997, nrs. 1193/1 en 1194/1.

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.

Aangezien de onderzochte wet de gelegenheid ertoe biedt, dient bijgevolg de wetgeving inzake de veiligheid op het gebied van de kernenergie verwerkt te worden in de nieuw ontworpen tekst, waarbij zo nodig de aspecten eigen aan die aangelegenheid erin worden opgenomen, voor zover de mogelijke verschillende behandeling gewettigd wordt door objectieve en redelijke criteria."

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet betreffende de veiligheidsmachtigingen, geven de stellers geen duidelijke uitleg over de regeling die zal getroffen worden terzake van de veiligheidsmachtigingen op het gebied van de kernenergie.

Het dispositief bevat evenmin bijzondere regels betreffende de nucleaire veiligheid, daar de enige verwijzing ernaar geschiedt in artikel 2 van het ontwerp, waarin de werkingssfeer van de ontworpen wet wordt vastgesteld.

Bijgevolg bestaan er thans twee ontworpen wetten waarvan de onderwerpen gedeeltelijk overeenstemmen.

Net zo min als voorheen zijn de gemachtigden van de minister erin geslaagd concreet uit te leggen op welke wijze beide teksten behoorden te worden geïnterpreteerd, om aan de veiligheidsmachtigingen op het gebied van de veiligheid inzake kernenergie een juridisch kader te verlenen, overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet.

.../...

Ofwel is de steller van het ontwerp van oordeel dat voor dit soort van veiligheidsmachtiging een specifieke regeling dient te worden getroffen, gelet onder meer op de internationale verbintenissen van België op het gebied van de veiligheid inzake kernenergie (1), ofwel is hij van oordeel dat het ontwerp van wet betreffende de veiligheidsmachtigingen bepalingen bevat die toepassing kunnen vinden wat de veiligheid inzake kernenergie betreft, in welk geval het genoemde wetsontwerp, zoals de Raad van State in zijn voormeld advies trouwens heeft voorgesteld, zou moeten worden gewijzigd, om de regeling inzake de veiligheidsmachtigingen te specificeren voor de veiligheid op het gebied van kernenergie.

Indien de steller van het ontwerp de eerste benaderingswijze aanhangt, dient erop te worden gewezen dat artikel 1 ervan, overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet, niet al dusdanig kan worden aanvaard. Indien daarentegen het in de bedoeling ligt van de Regering de tweede benaderingswijze in aanmerking te nemen, is het niet erg duidelijk welke de betekenis is van artikel 1 van dit ontwerp, in zoverre het betrekking heeft op de veiligheidsmachtigingen.

(1) Het tweede deel van verordening nr. 3 van de Raad van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ter toepassing van artikel 24 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie met als opschrift "Bepalingen betrekking hebbende op personen" voorziet in maatregelen die onder meer verband houden met de veiligheidsonderzoeken. Aldus bepaalt artikel 16, lid 1, tweede alinea : "De omvang van het betrouwbaarheidsonderzoek is afhankelijk van de rubriceringsgraad waarvoor de machtiging wordt gevraagd". Die verordening is krachtens artikel 35 niet alleen rechtstreeks toepasselijk, ze verzoekt tevens de Lid-Staten de procedure vast te stellen, alsmede de voorschriften voor de onderzoeksprocedure.

Het is dus zaak van de steller van het ontwerp in dat verband een duidelijk standpunt in te nemen.

C. De veiligheidsmaatregelen inzake kernenergie

Uit de door de gemachtigden van de minister verstrekte uitleg blijkt dat het ontwerp tevens een rechtsgrond beoogt te verlenen aan de "veiligheidsmaatregelen" die hoofdzakelijk moeten worden genomen in het kader van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, en van de Bijlagen, opgemaakt te Wenen en te New York op 3 maart 1980, goedgekeurd bij de wet van 24 juli 1984.

Dit verdrag is reeds gedeeltelijk ten uitvoer gelegd bij de wet van 17 april 1986, die de artikelen 331bis, 477 tot 477sexies, 487bis, 488bis heeft ingevoegd in het Strafwetboek en een artikel 12bis heeft ingevoegd in de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering.

Het begrip "veiligheidsmaatregelen" is tevens vastgelegd in de voormelde verordening nr. 3 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (aldaar "beveiligingsmaatregelen" genoemd).

Het ontworpen artikel 1 is zo algemeen gesteld dat geen duidelijke betekenis aan het begrip wordt gegeven.

Tussen de begrippen "veiligheidsmachtigingen" en "veiligheidsmaatregelen" lijkt immers verwarring te bestaan; de laatstgenoemden zijn eveneens van toepassing op de natuurlijke en rechtspersonen en kunnen krachtens het ontworpen artikel 1, vierde lid, tot doel hebben "de

.../...

vaststelling van de voorwaarden vereist om een bedrijvigheid te mogen uitoefenen op het gebied van kernenergie of om toegang tot deze plaatsen of voertuigen te hebben".

De steller van het ontwerp zou die begrippen in feite moeten gebruiken uit het oogpunt van de voormelde internationale instrumenten.

Aldus blijkt uit artikel 1 van de voormelde verordening nr. 3, dat deze de rubriceringsgraad en de beveiligingsmaatregelen bepaalt welke toepasselijk zijn op de kennis verkregen door de Gemeenschap of medegedeeld door de Lid-Staten en bedoeld in de artikelen 24 en 25 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Die "veiligheidsmaatregelen" zijn dus van toepassing op de gerubriceerde kennis van Euratom en moeten worden beschouwd als minimumvoorschriften in de zin van artikel 5, lid 1, van dezelfde verordening, daar de Lid-Staten gemachtigd zijn andere bepalingen uit te vaardigen, met het oog onder meer op het nog strenger maken van de aldus vastgestelde regeling inzake veiligheid.

Van die voorschriften hebben er sommige betrekking op de personen en geven aanleiding tot veiligheidsonderzoeken en machtigingen, andere betreffen de materiële bescherming van de gerubriceerde kennis, ofwel voor de reproductie ervan, de bewaring ervan in gebouwen, de registratie ervan, de verspreiding ervan in de landen van de Gemeenschap, de toezending ervan via telecommunicatie, ofwel de vernietiging ervan.

Ook het koninklijk besluit van 14 maart 1956 aangaande de uitvoering van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kern-energie" heeft het begrip "veiligheidsmaatregelen" in die zin geïnterpreteerd.

Het voormelde Verdrag inzake de externe beveiliging van kernmateriaal beveelt van zijn kant de Lid-Staten "doeltreffende maatregelen (te nemen) die voorzien in de externe beveiliging van kernmateriaal".

Die maatregelen hebben onder meer betrekking op het voorkomen, opsporen en straffen van de strafbare feiten op het gebied van kernenergie (1), maar hebben eveneens te maken met de beveiliging van kernmateriaal in het kader van het gebruik ervan voor vreedzame doeleinden, het opslaan en het nationaal en internationaal vervoer ervan.

Het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens, opgemaakt te Londen, Moskou en Washington op 1 juli 1968 en goedgekeurd bij de wet van 14 maart 1975, verzoekt de Lid-Staten eveneens maatregelen te nemen om kernmateriaal te beveiligen bij het vreedzame gebruik ervan.

Uit de door de gemachtigden van de minister verstrekte inlichtingen blijkt dat België dringend bepalingen moet vaststellen met betrekking tot de externe beveiliging van kernmateriaal, daar onze regelgeving uit dat oogpunt

(1) In dat opzicht wordt verwezen naar de voormelde wet van 17 april 1986 betreffende de uitvoering van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal.

niet toereikend is (1). Het zou hoofdzakelijk erom gaan kernmateriaal te beveiligen tegen misbruik met niet-vreedzame doeleinden, tegen kwaadwillige daden of terreurdaden.

Aangezien het een regelgeving betreft die talrijke technische aspecten zou vertonen, zou de ontworpen wet kunnen worden opgevat als een kaderwet waarbij de Koning de gehele technische regeling in toepassing moet brengen.

Die aan de Koning verleende machtigingen moeten evenwel de grondwetsbepalingen in acht nemen en meer bepaald de bescherming van het privé-leven alsmede de bepalingen van de kaderwet.

In de ontworpen tekst wordt echter niet voldoende duidelijk vermeld welke grondbeginselen in dezen, te weten de externe beveiliging van kernmateriaal, moeten gelden.

Artikel 3 van het ontwerp dat artikel 2 van de voormelde wet van 4 augustus 1955 vervangt, is bovendien evenmin ontoereikend, in zoverre het alleen betrekking heeft

(1) Uit de door de gemachtigden van de minister verstrekte uitleg blijkt dat onze regelgeving hoofdzakelijk betrekking heeft op de bescherming van de bevolking en het milieu tegen de gevaren die voortvloeien uit ioniserende stralingen (zie de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren, alsmede 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. Die regelgeving heeft dus andere doeleinden dan die welke de voorkeur verdienen in het kader van de externe beveiliging van kernmateriaal.

op de veiligheidsmaatregelen eigen aan de voormelde verordening nr. 3.

Het besluit is dan ook dat de ontworpen wet, gelet op de opmerking die is gemaakt in verband met de veiligheidsmachtigingen en die over de veiligheidsmaatregelen, grondig moet worden herzien.

D. De bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat

Uit de memorie van toelichting blijkt dat "de stemming van de wetswijziging (...) aan de Koning (zal) toelaten het koninklijk besluit te nemen dat de overheveling voorziet van de bevoegdheden en activiteiten van de kernveiligheid naar de Veiligheid van de Staat zoals het beslist werd door de Ministerraad op 31 maart 1995".

Op de vraag naar meer uitleg omtrent de ontworpen bepaling die de Koning machtigt die overdracht te doen, hebben de gemachtigden van de minister geen overtuigende uitleg kunnen verschaffen.

De Raad van State heeft in het advies dat is uitgebracht over het ontwerp van wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (1), geoordeeld dat het een aangelegenheid was van de wetgever alleen, beide inlichtingendiensten op te richten en de respectieve taken ervan vast te stellen. Krachtens artikel 37 van de Grondwet daarentegen, staat het de uitvoerende macht de regels voor de werkwijze en de organisatie van die diensten vast te stellen.

(1) Bekendgemaakt in Gedr. St., Kamer, zitting 1995-1996, nr. 638/1, blz. 29 e.v.

Het voormelde wetsontwerp, dat thans in de Senaat wordt onderzocht, lijkt geen uitdrukkelijke bepalingen te bevatten waarin de taken inzake nucleaire veiligheid aan de Veiligheid van de Staat worden opgedragen. Artikel 7, § 1, 4°, van de door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde en aan de Senaat overgezonden tekst (1), bepaalt dat de Veiligheid van de Staat onder meer als taak heeft "het uitvoeren van alle andere opdrachten die haar door of krachtens de wet worden toevertrouwd".

De gemachtigden van de minister hebben aangevoerd dat het koninklijk besluit dat zou voorzien in de overdracht van de bevoegdheden van de Kernveiligheid en in de overgang van de personeelsleden, naar de Veiligheid van de Staat, zou kunnen worden vastgesteld op grond van die ontworpen wetsbepaling.

Dit antwoord lijkt dus erop te wijzen dat de tekst, die thans ter fine van onderzoek aan de Raad van State wordt voorgelegd, niet de tekst is die van het voormelde koninklijke besluit de noodzakelijke rechtsgrond zal opleveren.

De steller van het ontwerp zou in de memorie van toelichting op dat punt bijgevolg klaarheid moeten brengen.

Bovendien zou artikel 7 van de ontworpen wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten moeten worden gewijzigd, zodat duidelijk blijkt dat de Veiligheid van de Staat tevens bevoegd is voor de taken die voortvloeien uit de nucleaire veiligheid, niet alleen omdat zulke taken door de wetgever moeten worden vastgesteld, maar

(1) Gedr. St., Kamer, zitt. 1997-1998, nr. 638/17.

tevens omdat ze afwijken of kunnen afwijken van het grondwettelijk beginsel van de bescherming van het privé-leven en het gezinsleven.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
Mme F. CARLIER, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door
Mevr. F. CARLIER, adjunct-
referendaris.

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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS