

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 maart 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende wijziging van 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", heeft op 1 april 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 30 mars 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant modification de 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", a donné le 1er avril 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen luidt die motivering als volgt :

"De wetgever heeft de relaties tussen de uitbaters van de nucleaire installaties, de overheid, in hoofde van het nieuwe Federaal Agentschap, en de bestaande erkende controleorganismes grondig geherconcipieerd, zodat er dringend nood is aan een tijdelijke overgangsregeling om de rechtszekerheid van de bestaande erkende organismes te blijven verzekeren en dus ook de continuïteit van de controles in de nucleaire sector. Bij ontstentenis van zo een overgangsregeling kan het Agentschap zijn materiële bevoegdheden niet opnemen, hetgeen een hoogst onaangename situatie is voor iedereen die beroepsmatig bij de nucleaire activiteiten is betrokken, niet in het minst voor het personeel van de overheidsadministraties die overgaan naar het Agentschap. Het beoogde wetsontwerp wil aan deze toestand een einde stellen".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

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 schrijft voor dat de inrichtingen waarin ioniserende stralingen worden aangewend, onderworpen zijn aan de controle van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, hierna het Agentschap te noemen (1). Die controle kan uitgeoefend worden door het Agentschap zelf; sommige taken (2) kan het Agentschap ook toevertrouwen aan instellingen die het daartoe erkent.

De bepalingen van de wet i.v.m. de controle door het Agentschap zijn op dit ogenblik nog niet in werking gesteld. In afwachting van de inwerkingtreding van die bepalingen blijven de desbetreffende bepalingen van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren van kracht.

Ter uitvoering van de wet van 29 maart 1958 is op 28 februari 1963 een koninklijk besluit genomen, houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stra-

(1) Zie met name de artikelen 14, 15, 16 en 28 van de wet.

(2) Het gaat om de taken bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de wet.

lingen. Volgens artikel 15, tweede lid, van dat koninklijk besluit worden de beschermingstoestellen en de installaties van de inrichtingen van de klassen I en II voor ontvangst gekeurd door een erkend organisme. Overeenkomstig de artikelen 23.8, 23.9 en 23.10 zijn erkende organismen ook belast met de periodieke controle van de inrichtingen van de klassen I, II en III. In de praktijk kiezen de exploitanten zelf een erkend organisme, en vergoeden zij dit voor de uitgevoerde prestaties.

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, kan betwijfeld worden of een systeem waarbij de controle-instanties hun opdracht krijgen van de aan hun controle onderworpen inrichtingen, wel strookt met de wet van 29 maart 1958. In elk geval zal dat systeem niet verenigbaar zijn met de wet van 15 april 1994, zodra de betrokken artikelen van die wet in werking gesteld zullen zijn.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van wet strekt ertoe de geldigheid van de bestaande opdrachten aan erkende organismen te bestendigen totdat het controlesysteem, opgezet bij de wet van 15 april 1994, operationeel geworden zal zijn, d.w.z. totdat de in de wet bedoelde controle-opdrachten effectief uitgevoerd worden door het Agentschap of door erkende instellingen die het Agentschap met die taak heeft belast. De erkende organismen die thans met controle-opdrachten zijn belast, worden zelfs verplicht de bestaande opdrachten verder te blijven uitoefenen. Daarnaast wordt echter ook bepaald dat aan de bestaande erkenningen en de bestaande opdrachten van rechtswege een einde komt op het

.../...

ogenblik dat het Agentschap of een door het Agentschap aangewezen instelling begonnen is met de uitoefening van de bedoelde controleopdrachten.

De ontworpen overgangsregeling geldt in beginsel voor ten hoogste twee jaar. De Koning kan die termijn echter met telkens één jaar verlengen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. In het ontworpen artikel 52bis, § 1, wordt verwezen naar de wet van 29 maart 1958, "gewijzigd door de wetten van 29 mei 1963, 3 december 1969, 14 juli 1983, 22 december 1989 en 26 juni 1992".

In dat verband moet erop worden gewezen dat de uitdrukkelijke vermelding van de wijzigingen welke zijn aangebracht in een bepaling waarnaar wordt verwezen, duidt op de bedoeling van de regelgever om de verwijzing beperkt te houden tot de bepaling zoals die geldt op het ogenblik van de verwijzing, zodat eventuele latere wijzigingen ervan niet van toepassing zijn. Indien zulks niet overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dienen de aangehaalde woorden te worden geschrapt.

2. Volgens het ontworpen artikel 52bis, § 2, zijn de erkende organismen verplicht de hun toevertrouwde opdrachten verder te blijven uitoefenen.

.../...

Die verplichting, die een beperking inhoudt van de vrijheid van handel en nijverheid, dient een verantwoording te vinden in motieven die pertinent en voldoende zwaarwichtig zijn. Terzake wordt in de memorie van toelichting enkel verwezen naar het "openbaar belang" van de controleopdrachten (zie de toelichting bij artikel 2 van het ontwerp).

De aldus gegeven toelichting maakt het niet mogelijk om te beoordelen of de bedoelde beperking van de vrijheid van handel en nijverheid grondwettelijk verantwoord is. Het staat aan de regering om de Wetgevende Kamers daarover meer uitleg te verschaffen, en aan de Wetgevende Kamers om daaruit dan de nodige conclusies te trekken.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la motivation se présente comme suit :

"De wetgever heeft de relaties tussen de uitbaters van de nucleaire installaties, de overheid, in hoofde van het nieuwe Federaal Agentschap, en de bestaande erkende controleorganismes grondig geherconcipieerd, zodat er dringend nood is aan een tijdelijke overgangsregeling om de rechtszekerheid van de bestaande erkende organismes te blijven verzekeren en dus ook de continuïteit van de controles in de nucleaire sector. Bij ontstentenis van zo een overgangsregeling kan het Agentschap zijn materiële bevoegdheden niet opnemen, hetgeen een hoogst onaangename situatie is voor iedereen die beroepsmatig bij de nucleaire activiteiten is betrokken, niet in het minst voor het personeel van de overheidsadministraties die overgaan naar het Agentschap. Het beoogde wetsontwerp wil aan deze toestand een einde stellen".

*

* *

Vu la brièveté du délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter aux observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

1. 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 dispose que les établissements où sont mis en oeuvre des rayonnements ionisants sont soumis à un contrôle exercé par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, dénommée ci-après "l'Agence" (1). Ce contrôle peut être exercé par l'Agence elle-même; celle-ci peut également confier certaines missions (2) à des organismes spécialement agréés par elle à cet effet.

Les dispositions de la loi relatives au contrôle exercé par l'Agence n'ont pas encore été mises en vigueur à l'heure actuelle. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de celles-ci, les dispositions concernées de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes restent applicables.

Un arrêté royal portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes a été pris le 28 février 1963 en exécution de la loi du 29 mars 1958. L'article 15, alinéa 2, de cet arrêté royal prévoit que les dispositifs de protection et les installations des établissements des

(1) Voir notamment les articles 14, 15, 16 et 28 de la loi.

(2) Il s'agit des missions visées à l'article 28, alinéa 2, de la loi.

classes I et II font l'objet d'une réception par un organisme agréé. Aux termes des articles 23.8, 23.9 et 23.10, des organismes agréés sont également chargés du contrôle périodique des établissements des classes I, II et III. En pratique, les exploitants choisissent librement un organisme agréé, qu'ils rémunèrent en fonction des prestations effectuées.

Comme l'indique l'exposé des motifs, on peut s'interroger sur la question de savoir si un système prévoyant que les organismes de contrôle sont mandatés par les établissements soumis à leur contrôle est bien conforme à la loi du 29 mars 1958. En tout état de cause, ce système ne se conciliera plus avec la loi du 15 avril 1994 dès que les articles concernés de cette loi auront été mis en vigueur.

Le projet de loi soumis pour avis vise à prolonger la validité des missions confiées actuellement à des organismes agréés jusqu'à ce que le système de contrôle mis en place par la loi du 15 avril 1994 soit devenu opérationnel, c'est-à-dire jusqu'à ce que les missions de contrôle visées par la loi soient effectivement exécutées par l'Agence ou par des organismes agréés auxquels l'Agence aura confié ces tâches. Les organismes agréés chargés actuellement des missions de contrôle sont même contraints de continuer à effectuer les missions actuelles. A cela s'ajoute cependant que les agréments et les missions actuels prendront fin de plein droit dès que l'Agence ou un organisme désigné par elle aura commencé à effectuer les missions de contrôle concernées.

.../...

En principe, le régime transitoire en projet sera applicable durant une période de deux ans au maximum. Le Roi est toutefois habilité à proroger cette durée par périodes d'un an.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. L'article 52bis, § 1er, en projet, se réfère à la loi du 29 mars 1958, "modifiée par les lois du 29 mai 1963, 3 décembre 1969, 14 juillet 1983, 22 décembre 1989 et 26 juin 1992".

Il y a lieu de relever à ce propos qu'en mentionnant de manière explicite les modifications apportées à une disposition à laquelle il fait référence, le législateur signale son intention de limiter cette référence à la disposition telle qu'elle est en vigueur au moment où la référence est faite, de telle sorte que d'éventuelles modifications ultérieures de celle-ci ne seraient pas applicables. Si telle n'est pas l'intention des auteurs du projet, il convient de supprimer les termes précités.

2. L'article 52bis, § 2, en projet, prévoit que les organismes agréés sont obligés de continuer à exécuter les missions qui leur ont été confiées.

.../...

Cette obligation, qui implique une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie, doit se justifier par des motifs pertinents et suffisants. En l'espèce, l'exposé des motifs se borne à invoquer l'"intérêt public" des missions de contrôle (voir le commentaire de l'article 2 du projet).

L'explication fournie ne permet pas de juger si cette limitation de la liberté du commerce et de l'industrie se justifie constitutionnellement. Il appartient au gouvernement de fournir davantage d'explications à ce sujet aux Chambres législatives, et aux Chambres législatives d'en tirer les conclusions qui s'imposent.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER