KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.059/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 september 2005 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen en houdende specifieke maatregelen voor de verwijdering van bliksemafleiders die radioactieve stoffen bevatten", heeft op 27 september 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een opmerking over een ander punt. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 64.1, d), van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, is het verboden radioactieve stoffen te gebruiken in de opvanginrichtingen van bliksemafleiders. De opvanginrichtingen die radioactieve stoffen bevatten en die regelmatig vergund waren op 26 oktober 1985 mogen echter in gebruik worden gehouden zolang ze het voorwerp uitmaken van een gunstig verslag van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het Agentschap) of van een erkende instelling. Zo niet, moeten ze worden verwijderd met toepassing van de bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001 en de andere reglementaire bepalingen betreffende radioactieve afvalstoffen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe artikel 64.1, d), van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001 te vervangen. Het ontwerp bepaalt dat de opvanginrichtingen die tot nog toe onder de overgangsregeling vielen, moeten worden verwijderd, uiterlijk zes maanden na de dag van inwerkingtreding van het besluit en bepaalt de nadere regels daartoe.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 3, vierde lid, 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Het ontworpen artikel 64.1, d), eerste lid, bepaalt dat de opvanginrichtingen die radioactieve stoffen bevatten, moeten worden verwijderd "met toepassing van de bepalingen van afdeling IV van hoofdstuk III van dit reglement en de andere reglementaire bepalingen betreffende radioactieve afvalstoffen".

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde verklaard dat deze bepaling niet volledig beantwoordt aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp, aangezien niet alle bepalingen van afdeling IV van hoofdstuk III van het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001 van toepassing moeten worden verklaard, maar enkel de artikelen 35.1 en 37.

Het ontwerp dient dan ook in die zin te worden aangepast.

5. In het ontworpen artikel 64.1, d), tweede lid, wordt aan het Agentschap de bevoegdheid verleend om de afbraak en de verwijdering van de bedoelde opvanginrichtingen aan bijkomende voorwaarden te onderwerpen.

De gemachtigde heeft verklaard dat krachtens deze bepaling het Agentschap, enerzijds, de bevoegdheid heeft om voor individuele gevallen maatregelen op te leggen, en anderzijds, over een verordenende bevoegdheid beschikt, met name om de waarden en de limieten te bepalen waaronder/waarboven bepaalde maatregelen nodig zijn of niet, en om de algemene voorwaarden te bepalen waaraan de personen moeten voldoen die door het Agentschap gemachtigd worden om het attest te bezorgen bedoeld in artikel 2, § 3, van het ontwerp.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er in het verleden al meermaals op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, afdeling wetgeving, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

De algemene delegatie voor het opleggen van bijkomende voorwaarden aan opvanginrichtingen, gaat bijgevolg te ver. De betrokken delegatie kan, voor de aangelegenheden die de louter technische kwesties met een beperkte draagwijdte (zoals het bepalen van waarden en limieten) [(1)] overstijgen, wel aan de bevoegde minister worden toegekend indien telkens nader wordt aangegeven op grond van welke criteria de minister de hem toegekende bevoegdheden kan uitoefenen.

[(1)] Wat dit laatste betreft, heeft de gemachtigde verklaard dat het hier vooral zeer technische detailregels betreft, die snel moeten kunnen worden aangepast aan de evolutie van meettoestellen en -technieken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. M. GOOSSENS D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.059/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 7 septembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, et fixant les mesures spécifiques en matière d'élimination de paratonnerres contenant des matières radioactives", a donné le 27 septembre 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également une observation sur un autre point. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Selon l'article 64.1, d), de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, il est interdit d'utiliser des substances radioactives dans les dispositifs de captage des paratonnerres. Les dispositifs de captage qui contiennent des substances radioactives et qui étaient régulièrement autorisés à la date du 26 octobre 1985 peuvent toutefois être maintenus en service aussi longtemps qu'ils font l'objet d'un rapport favorable de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après: l'Agence) ou d'un organisme agréé. Sinon, ils doivent être éliminés en application des dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 précité et des autres dispositions réglementaires relatives aux déchets radioactifs.

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend remplacer l'article 64.1, d), de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 précité. Le projet prévoit que les dispositifs de captage, qui jusqu'à présent relevaient des dispositions transitoires, doivent être éliminés, au plus tard six mois après le jour d'entrée en vigueur de l'arrêté et détermine les modalités à cet effet.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est procuré par l'article 3, alinéa 4, 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 relatives à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

4. L'article 64.1, d), alinéa 1er, en projet, prévoit que les dispositifs de captage qui contiennent des substances radioactives doivent être éliminés "en application des dispositions de la section IV du chapitre III du présent règlement et des autres dispositions réglementaires relatives aux déchets radioactifs".

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré que cette disposition ne répond pas entièrement à l'intention des auteurs du projet, dès lors qu'il n'y a pas lieu de rendre applicables toutes les dispositions de la section IV du chapitre III de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 précité mais uniquement les articles 35.1 et 37.

Le projet sera, dès lors, adapté en ce sens.

5. L'article 64.1, d), alinéa 2, en projet, habilite l'Agence à soumettre l'enlèvement et l'élimination des dispositifs de captage visés à des conditions supplémentaires.

Le délégué a déclaré qu'en vertu de cette disposition, l'Agence, d'une part, est compétente pour imposer des mesures dans des cas individuels et, d'autre part, dispose d'une compétence réglementaire, notamment pour déterminer les valeurs et limites au-dessous/au-dessus desquelles certaines mesures sont ou ne sont pas nécessaires, et pour déterminer les conditions générales que doivent remplir les personnes autorisées par l'Agence à fournir l'attestation visée à l'article 2, § 3, du projet.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà à plusieurs reprises observé dans le passé que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

Si dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée.

La délégation générale pour imposer des conditions supplémentaires aux dispositifs de captage est, dès lors, excessive. En revanche, en ce qui concerne les matières dépassant les questions purement techniques de portée limitée (comme la fixation des valeurs et limites) [(1)], la délégation concernée peut être confiée au ministre compétent si les critères sur la base desquels le ministre peut exercer les compétences qui lui sont attribuées sont chaque fois précisés.

[(1)] Sur ce dernier point, le délégué a déclaré qu'il s'agit essentiellement de règles techniques très pointues qui doivent pouvoir être rapidement adaptées à l'évolution des appareils et techniques de mesure.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT