

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.155/2
DU 16 SEPTEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 25 août 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant 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 et modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis modifie deux dispositifs légaux, à savoir la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire et la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

L'article 4 de l'avant-projet introduit ainsi dans la loi du 11 décembre 1998, précitée, un article *8bis*, rédigé comme suit en son paragraphe 1^{er} :

"Les matières nucléaires à usage pacifique réparties en catégories en vertu des articles 17*bis* et 17*ter* de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers des rayonnements ionisants et relative à l'(A)gence fédérale de Contrôle nucléaire, ainsi que les documents qui s'y rapportent, ne sont pas classifiés au sens de la présente loi [...]"

Ce faisant, le texte du paragraphe 1^{er} de l'article *8bis* en projet fonde, sur le plan du champ de la compétence matérielle, un système particulier de délivrance des habilitations et des attestations de sécurité en faisant appel, pour les matières qu'il vise, non plus à la notion de classification mais à celle de catégorisation. Dans cette mesure et pour assurer une bonne articulation et dès lors une meilleure lisibilité du dispositif de la loi du 11 décembre 1998, précitée, il conviendrait que ce paragraphe 1^{er} de l'article *8bis* en projet devienne un second paragraphe de l'article 3 de la même loi.

2. En son paragraphe 2, l'article 8*bis*, en projet, énonce le principe de l'application du chapitre III de la loi du 11 décembre 1998 précitée en ce qui concerne la délivrance des habilitations de sécurité pour l'accès aux matières nucléaires, aux documents visés à l'article 8*bis*, § 1^{er}, en projet, aux zones de sécurité des installations nucléaires et des entreprises de transport nucléaire, en ce compris les véhicules de transport nucléaire.

2.1. Le paragraphe 3 de l'article 8*bis* en projet prévoit un premier régime dérogatoire au principe de la détention d'une habilitation de sécurité en énumérant les conditions dans lesquelles le Roi peut autoriser le directeur-général de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire à délivrer des attestations de sécurité conformément aux conditions du chapitre III*bis* de la loi du 11 décembre 1998, précitée.

2.2. En ses paragraphes 4 et 5, l'article 8*bis* en projet habilite le Roi à arrêter les conditions dans lesquelles l'accès respectivement aux zones de sécurité et aux documents qui s'y rapportent ou aux seules zones de sécurité est autorisé sans qu'une habilitation ou attestation de sécurité répondant aux dispositifs des chapitres III et III*bis* de la loi du 11 décembre 1998, précitée, ne soit plus requise.

Si le paragraphe 5, en projet, comporte des indications quant aux hypothèses dans lesquelles le Roi est dorénavant habilité à intervenir, il n'en va pas de même du paragraphe 4.

Dans la mesure où le régime de délivrance des habilitations ou des attestations de sécurité vise, dans la philosophie qui sous-tend la loi du 11 décembre 1998 précitée, à concilier les libertés individuelles, plus spécialement le droit au respect de la vie privée, avec divers impératifs d'intérêt public, plus spécifiquement en ce qui concerne le domaine de l'énergie nucléaire la sauvegarde de la sûreté intérieure de l'État, il appartient au législateur de compléter ce paragraphe 4 en projet en y précisant les règles essentielles que l'arrêté royal d'exécution devra respecter dans la détermination des conditions qui permettront de ne pas suivre la procédure de délivrance de telles habilitations ou attestations de sécurité.

2.3. Ce même paragraphe 4, en projet, permet le recours au régime dérogatoire à prendre par arrêté royal notamment lorsque la personne concernée "n'est pas titulaire d'une habilitation de sécurité délivrée par les autorités compétentes du pays où elle réside habituellement et reconnue par les conventions et traités internationaux qui lient la Belgique" en matière d'accès aux matières nucléaires, aux documents visés à l'article 8*bis*, § 1^{er}, en projet, aux zones de sécurité des installations nucléaires et des entreprises de transport nucléaire, en ce compris les véhicules de transport nucléaire.

Ce faisant, l'auteur de l'avant-projet semble s'appuyer sur un "régime d'équivalence" des habilitations de sécurité délivrées dans d'autres États et dont le bénéfice pourrait être excipé pour pallier l'absence de détention d'une habilitation de sécurité délivrée conformément au droit belge. La question se pose de savoir pourquoi un tel régime est envisagé de manière incidente, dans une disposition dérogatoire, et pas au sein du paragraphe 2 de l'article 8*bis* en projet, qui énonce les conditions dans lesquelles l'accès aux matières nucléaires, aux documents visés et aux zones de sécurité est autorisé. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet soit d'assurer la cohérence des textes de ces deux paragraphes de l'article 8*bis* en projet, soit d'expliquer, dans l'exposé des motifs, les raisons pour lesquelles il envisage l'hypothèse d'une personne déjà détentrice d'une habilitation de sécurité reconnue par les conventions et traités internationaux qui lient la Belgique dans le seul régime dérogatoire du paragraphe 4.

2.4. L'article 8*bis*, § 6, en projet, fait état de "mesures complémentaires" que le Roi est habilité à prescrire sans énoncer ni les opérateurs qui seront tenus de les mettre en œuvre ni leur objet.

Le commentaire de cette disposition précise que les destinataires de l'arrêté royal à intervenir sont "l'exploitant de l'installation nucléaire ou le responsable de l'entreprise de transport nucléaire" et il donne les exemples suivants de "mesures complémentaires" : "l'accompagnement des personnes concernées dans les zones de sécurité", "l'accès restreint et conditionnel au matériel nucléaire catégorisé ou aux documents qui s'y rapportent", "demander des informations complémentaires à l'exploitant en vue d'informer de manière exhaustive l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire sur les circonstances spécifiques qui rendent l'accès indispensable". Il est encore précisé qu'"il s'agit ici de données non personnelles".

La loi devant énoncer de manière plus précise l'habilitation conférée au Roi, cette exigence étant plus pertinente encore dans une matière qui, comme celle qui fait l'objet de l'avant-projet, limite les droits et libertés, cette habilitation sera revue en énonçant les destinataires des mesures en cause et leur objet, compte tenu de l'intention poursuivie. Ces précisions peuvent se présenter de manière générique.

3. Compte tenu du fait que les modifications en projet concernent un dispositif qui comporte un risque d'atteinte à la vie privée des personnes concernées, il serait judicieux de solliciter l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, comme ce fut d'ailleurs déjà le cas lors de précédentes modifications ⁽¹⁾.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Le texte en projet définit le mot "document". Or, la loi du 15 avril 1994 précitée utilise ce mot également dans son sens usuel, par exemple à l'article 23 ⁽²⁾. Il est dès lors suggéré de définir plutôt les mots "documents nucléaires" que seulement celui de "document". Cela est d'ailleurs plus cohérent avec les définitions des mots "matières nucléaires", "transport nucléaire national" et "transport nucléaire international" qui figurent actuellement à l'article 1^{er} de la loi.

⁽¹⁾ Voir, par exemple, l'avis 009/2004 du 9 août 2004 de la Commission de la protection de la vie privée.

⁽²⁾ Cet article dispose que : "L'agence est chargée de constituer une documentation scientifique et technique dans le domaine de la sécurité nucléaire. L'agence peut se faire communiquer tout document, sur quelque support que ce soit, par les sociétés ou organismes dont elle assure le contrôle. Elle stimule et coordonne les travaux de recherche et de développement. Elle établit des relations privilégiées avec les organismes publics opérant dans le domaine nucléaire, avec les milieux de la recherche scientifique ainsi qu'avec les instances internationales concernées".

L'avant-projet sera adapté en conséquence. À titre d'exemple, dans le point b) de la définition des mots "zone de sécurité", les mots "des documents relatifs aux matières nucléaires mentionnées au point a)" seront remplacés par les mots "des documents nucléaires".

2. La notion d'"échelon de sécurité" ne figure pas comme telle dans la loi du 15 avril 1994 précitée. Elle n'y est pas définie et ne l'est pas davantage dans l'avant-projet.

Compte tenu de l'importance de cette notion dans le système envisagé par l'avant-projet, il conviendrait que celui-ci la définisse.

3. Il y a lieu d'adapter la loi du 15 avril 1994 précitée à l'introduction de la définition des mots "documents nucléaires". Ceci vaut par exemple pour les articles 2*bis* et 18*bis*, § 2, de la loi. Dans cette dernière disposition les mots "documents ou de données relatives aux matières nucléaires visées dans l'alinéa précédent" doivent être remplacés par les mots "documents nucléaires".

4. La modification proposée par l'article 2 de l'avant-projet ayant pour effet de créer une énumération à l'article 1^{er}*bis* de la loi du 15 avril 1994 précitée, il convient de la numérotter en 1/, 2/, 3/, etc. ⁽³⁾.

Sauf si des références figurent déjà dans d'autres textes législatifs ou réglementaires à l'énumération telle qu'elle est conçue à l'article 1^{er} de la même loi du 15 avril 1994, l'occasion pourrait être saisie du présent avant-projet pour procéder au remplacement des tirets que contient cette dernière disposition par des 1/, 2/, 3/, etc.

Une observation analogue vaut pour les articles 5 et 6 de l'avant-projet.

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 58.

Article 3

1. Selon l'exposé des motifs, l'article 3 de l'avant-projet a pour objet d'introduire les concepts de "catégorisation" et de "décatégorisation", qui permettent d'opérer une distinction nette avec celui de classification. Or, dans la version française, le texte en projet modifie également le texte existant, à savoir l'article 17*ter* de la loi du 15 avril 1994 précitée sur ce qui fait l'objet de la catégorisation. En effet, il substitue aux mots "matières nucléaires", qui font l'objet d'une définition à l'article 1^{er} de la même loi, les mots "matériel nucléaire" qu'il ne définit pas.

Toutefois, à l'article 4 de l'avant-projet, on évoque de nouveau les "matières nucléaires" à usage pacifique réparties en catégories en vertu des articles 17*bis* et 17*ter* de la loi du 15 avril 1994 précitée et la version néerlandaise du texte n'est pas modifiée ⁽⁴⁾.

Dans le texte française, il y a donc lieu de remplacer, à l'article 3 de l'avant-projet, les mots "matériel nucléaire" par "matières nucléaires".

2. La circonstance que le Roi ne peut exécuter l'article 3 que sur la proposition de l'Agence - et donc uniquement sur l'initiative de cette dernière - est contraire à l'article 108 de la Constitution, qui s'énonce comme suit :

"Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution".

⁽⁴⁾ Voir concernant l'utilisation des mots "nucleaire stoffen", "kernmateriaal" et "matières nucléaires", l'observation n/ 19 de l'avis n/ 32.910/3 donné le 28 mai 2002 sur le projet devenu la loi du 2 avril 2003 modifiant 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, et réglant le transfert de certains agents du Service de la Sûreté de l'État dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Si les auteurs de l'avant-projet souhaitent associer l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire à ce pouvoir d'exécution, ils peuvent lui attribuer une compétence consultative. Le début de l'article pourrait être rédigé comme suit :

"Le Roi, après avoir pris l'avis de l'Agence, détermine les règles [...]".

Cette observation vaut également pour l'article 8*bis*, § 6, en projet, de la loi du 11 décembre 1998 précitée.

Article 4

1. 1. Il n'est pas nécessaire, à l'alinéa 2 de l'article 8*bis*, § 3, en projet, de scinder les trois hypothèses envisagées en deux catégories. Les conjonctions "soit" et "ou" seront donc omises et les hypothèses numérotées de 1/ à 3/.

1.2. L'article 4 de la loi du 11 décembre 1998 précitée porte création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité et organise le recours à l'encontre du refus d'octroi de l'habilitation de sécurité. Il y a donc lieu de préciser, à l'alinéa 2 du paragraphe 3 en projet, que l'attestation de sécurité vient à expiration à la date du refus définitif de l'habilitation de sécurité et l'adjectif "définitif" doit être inséré entre les mots "refus" et "de l'habilitation".

1.3. L'alinéa 2 du paragraphe 3 en projet tel que rédigé, peut laisser penser que le directeur-général de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire ne peut délivrer une attestation de sécurité que pour la durée fixée par le Roi.

Or, en vertu de l'article 22*quater* de la loi du 11 décembre 1998 précitée, une telle attestation est délivrée non pas pour une durée fixée par le Roi, mais pour la durée pour laquelle elle est sollicitée et le Roi n'a pas fixé de durée maximale ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ À la différence de l'habilitation de sécurité, pour laquelle le Roi a fixé la durée maximale à cinq ans (article 26 de l'arrêté du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité).

Si l'intention des auteurs de l'avant-projet est de prévoir que le Roi peut fixer une durée maximale pour les attestations de sécurité permettant l'accès aux matières, documents et zones d'installation nucléaires, tout en conservant la possibilité de la délivrer pour la durée pour laquelle elle est sollicitée, ils doivent modifier l'avant-projet afin de mieux faire apparaître cette intention.

2. À l'article 8bis, § 5, en projet dans un souci de lisibilité, il est suggéré, dans le texte français, de remplacer les mots "par l'occurrence d'un incident ou d'un accident" par les mots "en cas d'incident ou d'accident".

Le texte néerlandais du paragraphe 5 doit être remplacé conformément à ce qui est exposé dans la version néerlandaise du présent avis.

3. À l'article 8bis, § 6, en projet selon l'exposé des motifs, les mesures complémentaires ne sont applicables que lorsqu'une attestation de sécurité est délivrée et non une habilitation de sécurité ⁽⁶⁾. Le renvoi au paragraphe 2 du même article est dès lors incorrect car il concerne le titulaire d'une habilitation de sécurité. Il y a donc lieu de remplacer le chiffre "2" par le chiffre "3".

Articles 5 et 6

Pour chaque article modifié, il faut mentionner l'historique de ses modifications antérieures ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Exposé des motifs, p. 12.

⁽⁷⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n^{os} 113 à 115, pp. 71 à 72.

Article 5

En vertu de l'article 22^{ter}, alinéa 2, 4/, de la loi du 11 décembre 1998 précitée, le directeur général de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire peut déléguer sa compétence de délivrer ou retirer les attestation de sécurité à un fonctionnaire de niveau 1.

L'avant-projet remplace, dans cet article, les mots "un fonctionnaire de niveau 1 délégué par lui" par les mots "son délégué". Cette modification est justifiée, selon l'exposé des motifs, par la situation particulière de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire dont le personnel est engagé, en principe, sur la base de contrats de travail. L'exposé des motifs précise que le délégué visé est une personne qui est en possession d'une habilitation du niveau "très secret".

Or, selon l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n/ 09/2004 donné sur l'avant-projet de loi qui a inséré l'article 22^{ter} précité, la délivrance et le retrait des attestations de sécurité doivent être entourés de garanties procédurales et confiés à des "fonctions bien identifiées".

Si des raisons particulières justifient que le système actuellement prévu n'est pas applicable, le législateur doit prévoir, dans le texte même, de nouvelles garanties adaptées à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire et non se contenter d'autoriser une délégation aussi large.

La simple exigence d'être détenteur d'une habilitation de sécurité "très secret " ne serait pas suffisante car elle n'identifie pas une fonction. Il est dès lors suggéré de référer à une fonction ou un niveau hiérarchique qui offre les garanties requises.

Interrogé sur cette observation, le fonctionnaire délégué propose d'autoriser la délégation au "chef du département qui a la sécurité dans ses compétences".

Dans la mesure où l'article 8^{bis}, § 3, en projet réfère au délégué du directeur-général compétent pour délivrer les attestations de sécurité, il convient d'y apporter la même précision.

.../...

Article 7

L'article 7 prévoit que le Roi détermine la date d'entrée en vigueur des dispositions en projet. Afin de garantir que le texte entrera en vigueur dans un délai déterminé, il convient de fixer dans l'habilitation la date ultime pour laquelle la loi doit entrer en vigueur. De cette façon, si un arrêté royal n'est pas pris à la date ultime d'entrée en vigueur fixée par le législateur, le texte entrera d'office en vigueur à cette date ⁽⁸⁾.

Observations de forme

Le texte néerlandais du projet devrait être revu. Notamment l'article 4 (article 8*bis*, § 2, en projet) est mal rédigé. Sous réserve des observations de fond faites dans le présent avis, la rédaction suivante est proposée;

"§ 2. Onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden vergt toegang tot het kernmateriaal en de documenten bedoeld in § 1, alsook tot de veiligheidszones van kerninstallaties en nucleaire vervoerbedrijven, nucleaire transportvliegtuigen inbegrepen, het bezit van een veiligheidsmachtiging, uitgereikt overeenkomstig hoofdstuk III ...".

⁽⁸⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n^{os} 154 et 154.1, pp. 86 et 87.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. DELVAL, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.155/2
VAN 16 SEPTEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 25 augustus 2009 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot 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 en tot wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Bij het voorontwerp van wet dat ter fine van advies is voorgelegd, worden wijzigingen aangebracht in twee wettelijke regelingen, namelijk in 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 en in de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

Zo wordt bij artikel 4 van het voorontwerp in de voormelde wet van 11 december 1998 een artikel *8bis* ingevoegd, waarvan paragraaf 1 als volgt luidt :

"Het kernmateriaal voor vreedzaam gebruik, dat uit hoofde van de artikels *17bis* en *17ter* 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 in categorieën is ingedeeld, evenals de documenten die er betrekking op hebben, worden niet geclassificeerd in de zin van deze wet [...]".

Aldus vormt de tekst van paragraaf 1 van het ontworpen artikel *8bis*, op het stuk van de bevoegdheidssfeer *ratione materiae*, de grondslag voor een bijzondere regeling voor het afgeven van veiligheidsmachtigingen en veiligheidsattesten, waarbij voor de aangelegenheden waarop die betrekking heeft, niet meer wordt gewerkt met het begrip classificatie maar met dat van categorisering. In die mate en met het oog op een goede afstemming en dus op een grotere bevattelijkheid van het dispositief van de

.../...

voornoemde wet van 11 december 1998, zou deze paragraaf 1 van het ontworpen artikel *8bis*, een-tweede paragraaf moeten worden van artikel 3 van diezelfde wet.

2. In paragraaf 2 van het ontworpen artikel *8bis*, wordt als beginsel gesteld dat hoofdstuk III van de voormelde wet van 11 december 1998 van toepassing is op de afgifte van veiligheidsmachtigingen voor de toegang tot het kernmateriaal en de documenten bedoeld in het ontworpen artikel *8bis*, § 1, tot de veiligheidszones van de kerninstallaties en de nucleaire vervoerbedrijven, met inbegrip van nucleaire transportvoertuigen.

2.1. Paragraaf 3 van het ontworpen artikel *8bis*, voorziet in een eerste regeling die afwijkt van het beginsel dat men over een veiligheidsmachtiging moet beschikken, doordat daarin de voorwaarden wordt opgesomd waarop de Koning de directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle kan machtigen om overeenkomstig de voorwaarden van hoofdstuk *IIIbis* van de voormelde wet van 11 december 1998 veiligheidsattesten af te geven.

2.2. Bij het ontworpen artikel *8bis*, §§ 4 en 5, wordt de Koning ertoe gemachtigd de voorwaarden te bepalen waarop toegang respectievelijk tot veiligheidszones en de daarop betrekking hebbende documenten of tot alleen veiligheidszones toegestaan is zonder dat een veiligheidsmachtiging die of veiligheidsattest dat voldoet aan de bepalingen van de hoofdstukken III en *IIIbis* van de voornoemde wet van 11 december 1998 nog vereist is.

Hoewel de ontworpen paragraaf 5 aanwijzingen bevat betreffende de gevallen waarin de Koning voortaan gemachtigd is op te treden, geldt dat niet voor paragraaf 4.

Voor zover de regeling voor het afgeven van veiligheidsmachtigingen of veiligheidsattesten, in de filosofie die aan de basis ligt van de voormelde wet van 11 december 1998 ertoe strekt de individuele vrijheden, inzonderheid het recht op eerbiediging van het privéleven, te verzoenen met andere noodzakelijkheden van algemeen belang, meer bepaald, op het stuk van de kernenergie, het behoeven van de inwendige veiligheid van de Staat, dient de wetgever deze ontworpen paragraaf 4 aan te

.../...

vullen door daarin de wezenlijke regels te vermelden die in het koninklijk uitvoeringsbesluit zullen moeten worden gevolgd bij het bepalen van de voorwaarden waarop de procedure voor het afgeven van zulke veiligheidsmachtigingen of veiligheidsattesten niet gevolgd behoeft te worden.

2.3. Diezelfde ontworpen paragraaf 4 voorziet in de mogelijkheid gebruik te maken van een afwijkende regeling die bij koninklijk besluit moet worden vastgesteld, inzonderheid wanneer de persoon in kwestie "geen houder is van een veiligheidsmachtiging die door de bevoegde autoriteiten van het land waar hij gewoonlijk verblijft, werd toegekend en die erkend is door de internationale overeenkomsten en verdragen die België [...] binden" ter zake van toegang tot het kernmateriaal en de documenten bedoeld in het ontworpen artikel *8bis*, § 1, tot de veiligheidszones van de kerninstallaties en de nucleaire vervoerbedrijven, met inbegrip van nucleaire transportvoertuigen.

Aldus lijkt de steller van het voorontwerp te steunen op een "regeling inzake gelijkwaardigheid" van in andere Staten toegekende veiligheidsmachtigingen waarvan het bezit zou kunnen worden aangevoerd om te verhelpen dat men geen houder is van een veiligheidsmachtiging die overeenkomstig het Belgische recht is afgegeven. De vraag rijst waarom deze regeling incidenteel aan de orde is in een afwijkende bepaling in plaats van in het ontworpen artikel *8bis*, § 2, waarin vermeld wordt op welke voorwaarden de toegang tot het kernmateriaal, tot de bedoelde documenten en tot de veiligheidszones toegestaan is. De steller van het voorontwerp dient ofwel te zorgen voor samenhang tussen de tekst van deze beide paragrafen van het ontworpen artikel *8bis*, ofwel in de memorie van toelichting aan te geven waarom hij het geval van een persoon die reeds in het bezit is van een veiligheidsmachtiging erkend bij internationale overeenkomsten en verdragen die voor België bindend zijn, alleen in het kader van de afwijkende regeling van paragraaf 4 in uitzicht stelt.

2.4. In het ontworpen artikel *8bis*, § 6, wordt gewag gemaakt van "bijkomende maatregelen" die de Koning mag voorschrijven, terwijl niet aangegeven wordt welke personen ertoe gehouden zullen zijn die maatregelen uit te voeren, noch waarop die maatregelen betrekking hebben.

In de commentaar bij deze bepaling wordt aangegeven dat de adressaten van het koninklijk besluit dat uitgevaardigd zal worden "de exploitant van de nucleaire installatie of de verantwoordelijke van het nucleair vervoerbedrijf" zijn en worden de volgende voorbeelden gegeven van "bijkomende maatregelen": "de begeleiding van de betrokkenen in de veiligheidszones", "een beperkte en voorwaardelijke toegang tot het gecategoriseerd kernmateriaal of de bijbehorende documenten", "bijkomende informatie [opvragen] bij de exploitant teneinde het Federaal Agentschap voor nucleaire controle ten volle te informeren over de specifieke omstandigheden die toegang noodzakelijk maken". Daarnaast wordt aangegeven dat "het [...] hier om niet-persoonsgebonden gegevens [gaat]".

Aangezien in de wet nauwkeuriger moet worden aangegeven welke machtiging aan de Koning wordt toegekend en dat vereiste nog pertinenter is in een aangelegenheid waarin, zoals die waarop het voorontwerp betrekking heeft, de rechten en vrijheden worden beperkt, dient deze machtiging aldus te worden herzien dat de adressaten en het onderwerp van de maatregelen in kwestie worden vermeld, gelet op het doel dat wordt nagestreefd. Die preciseringen kunnen in algemene bewoordingen gesteld worden.

3. Gelet op het feit dat de ontworpen wijzigingen betrekking hebben op een regeling die een gevaar bevat voor aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de personen in kwestie, lijkt het raadzaam om het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen, zoals trouwens reeds geschied is bij voorgaande wijzigingen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie, bijvoorbeeld, advies 009/2004 d.d. 9 augustus 2004 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

In de ontworpen tekst wordt het woord "document" gedefinieerd. In de voornoemde wet van 15 april 1994 wordt dat woord evenwel eveneens gebezigd in de gebruikelijke betekenis ervan, bijvoorbeeld in artikel 23 ⁽²⁾. Bijgevolg wordt voorgesteld om veeleer een definitie te geven van de woorden "nucleaire documenten" dan van alleen het woord "document". Zulks bewerkstelligt overigens meer samenhang met de definitie van de woorden "kernmateriaal", "nationaal nucleair vervoer" en "internationaal nucleair vervoer" die thans in artikel 1 van de wet voorkomen.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast. Zo bijvoorbeeld moeten in punt b) van de definitie van het woord "veiligheidszone", de woorden "documenten die betrekking hebben op het in punt a) vermeld kernmateriaal" vervangen worden door de woorden "nucleaire documenten".

2. Het begrip "veiligheidsrang" staat niet als zodanig in de voornoemde wet van 15 april 1994. Het wordt daarin niet gedefinieerd en evenmin in het voorontwerp.

Gezien de belangrijkheid van dat begrip in de regeling uitgewerkt in het voorontwerp, behoort het daarin te worden gedefinieerd.

3. De voornoemde wet van 15 april 1994 moet aangepast worden aan de invoering van de definitie van de woorden "nucleaire documenten". Dat geldt

⁽²⁾ Dat artikel luidt als volgt :
"Het Agentschap is ermee belast een wetenschappelijke en technische documentatie op het gebied van de nucleaire veiligheid samen te stellen. Het Agentschap kan alle documenten, in om het even welke vorm, opvragen bij de instellingen en bedrijven waar het de controle uitoefent.
Het bevordert en coördineert de onderzoeks- en ontwikkelingswerkzaamheden. Het knoopt bevoorrechte betrekkingen aan met de openbare instellingen die in het nucleaire domein werkzaam zijn, met de kringen van het wetenschappelijk onderzoek alsook met de betrokken internationale organisaties."

bijvoorbeeld voor de artikelen *2bis* en *18bis*, § 2, van de wet. In de laatstgenoemde bepaling moeten de woorden "documenten of gegevens beschikt aangaande het kernmateriaal bedoeld in voorgaande paragraaf," vervangen worden door de woorden "nucleaire documenten beschikt".

4. Aangezien de wijziging voorgesteld in artikel 2 van het voorontwerp tot gevolg heeft dat er een opsomming wordt ingevoerd in artikel *1bis* van de voornoemde wet van 15 april 1994, behoort deze genummerd te worden met 1/, 2/, 3/, enz. ⁽³⁾.

Tenzij in andere wetgevende of verordenende teksten reeds naar de opsomming wordt verwezen zoals die is opgevat in artikel 1 van dezelfde wet van 15 april 1994, zou van het onderhavige voorontwerp gebruik kunnen worden gemaakt om de streepjes in die bepaling te vervangen door 1/, 2/, 3/, enz.

Een soortgelijke opmerking geldt voor de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp.

Artikel 3

1. Luidens de memorie van toelichting strekt artikel 3 van het voorontwerp ertoe de begrippen "categorisering" en "decategorisering" in te voeren, waardoor een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt met het begrip classificatie. In de Franse versie van de ontworpen regeling wordt de bestaande tekst, namelijk artikel *17ter* van de voornoemde wet van 15 april 1994, evenwel ook gewijzigd wat betreft datgene wat gecategoriseerd wordt. Daarin worden de woorden "matières nucléaires", die gedefinieerd worden in artikel 1 van dezelfde wet, immers vervangen door de woorden "matériel nucléaire", waarvan geen definitie wordt gegeven.

⁽³⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 58.

In artikel 4 van het voorontwerp is evenwel opnieuw sprake van "les matières nucléaires" (kernmateriaal) voor vreedzaam gebruik, dat uit hoofde van de artikelen 17*bis* en 17*ter* van de voornoemde wet van 15 april 1994 in categorieën is ingedeeld". De Nederlandse versie van de tekst blijft ongewijzigd ⁽⁴⁾.

In de Franse versie van artikel 3 van het voorontwerp behoren dan ook de woorden "matériel nucléaire" vervangen te worden door de woorden "matières nucléaires".

2. Dat de Koning artikel 3 alleen ten uitvoer kan leggen op voorstel van het Agentschap - en dus enkel op initiatief van het Agentschap - is strijdig met artikel 108 van de Grondwet, dat luidt als volgt :

"De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen."

Zo de stellers van het voorontwerp het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle bij die uitvoeringsbevoegdheid willen betrekken, kunnen ze aan het Agentschap een adviesverlenende bevoegdheid geven. Het begin van het artikel zou als volgt kunnen worden gesteld :

"De Koning bepaalt, na het advies van het Agentschap te hebben ingewonnen, de regels [...]".

Deze opmerking geldt ook voor het ontworpen artikel 8*bis*, § 6, van de voornoemde wet van 11 december 1998.

⁽⁴⁾ Zie met betrekking tot het gebruik van de begrippen "nucleaire stoffen", "kernmateriaal" en "matières nucléaires", opmerking nr. 19 in advies nr. 32.910/3, op 28 mei 2002 verstrekt over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 april 2003 tot 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 en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie.

Artikel 4

1.1. Het is niet nodig in het tweede lid van het ontworpen artikel 8*bis*, § 3, de drie beoogde gevallen in twee categorieën op te splitsen. Het voegwoord "hetzij" moet dus telkens vervallen en de drie mogelijke situaties moeten genummerd worden van 1/ tot 3/.

1.2. Artikel 4 van de voornoemde wet van 11 december 1998 richt een beroepsorgaan op voor veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen en voorziet in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de weigering van een veiligheidsmachtiging. In het tweede lid van de ontworpen paragraaf 3 moet dus gepreciseerd worden dat het veiligheidsattest verstrijkt op de datum van de definitieve weigering van de veiligheidsmachtiging. Men schrijve dus : "van de toekenning of de definitieve weigering".

1.3. Het tweede lid van de ontworpen paragraaf 3 kan, zoals het is gesteld, de indruk wekken dat de directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle alleen een veiligheidsattest kan verstrekken voor de duur bepaald door de Koning.

Krachtens artikel 22*quater* van de voornoemde wet van 11 december 1998 echter wordt zulk een attest niet afgegeven voor de duur bepaald door de Koning, maar voor de duur waarvoor het wordt aangevraagd en de Koning heeft geen maximumtermijn bepaald ⁽⁵⁾.

Als het de bedoeling van de stellers van het voorontwerp is te bepalen dat de Koning een maximale duur kan vastleggen voor veiligheidsattesten die toegang verlenen tot kernmateriaal, nucleaire documenten en zones binnen nucleaire installaties, maar tegelijk de mogelijkheid te behouden dat het veiligheidsattest voor de aangevraagde duur wordt afgegeven, moeten ze het voorontwerp zo wijzigen dat die bedoeling beter tot uiting komt.

⁽⁵⁾ In tegenstelling tot de veiligheidsmachtiging, waarvoor de Koning een maximumtermijn van vijf jaar heeft vastgesteld (artikel 26 van het besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen).

2. Wat het ontworpen artikel 8*bis*, § 5, betreft, wordt ter wille van de leesbaarheid voorgesteld te schrijven : "§ 5. In afwijking van de §§ 2 en 3 bepaalt de Koning de regels voor toegang tot de veiligheidszones in geval van dringende noodzakelijkheid te wijten aan een nucleair incident of ongeval of aan onverschillig welke oorzaak die ...".

In de franse tekst van ontworpen artikel 8*bis*, § 5, wordt, steeds terwille van de leesbaarheid, voorgesteld om de woorden "par l'occurrence d'un incident ou d'un accident" te vervangen door de woorden "en cas d'incident ou d'accident".

3. Wat het ontworpen artikel 8*bis*, § 6, betreft, zijn de aanvullende maatregelen volgens de memorie van toelichting alleen van toepassing wanneer een veiligheidsattest wordt afgegeven, niet een veiligheidsmachtiging. De verwijzing naar paragraaf 2 van dat artikel is dus niet juist want die paragraaf slaat op de houder van een veiligheidsmachtiging. Het cijfer "2" moet dus vervangen worden door het cijfer "3".

Artikelen 5 en 6

Van elk gewijzigd artikel moeten de opeenvolgende vroegere wijzigingen worden opgegeven ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen 113 tot 115, blz. 76 tot 78.

Artikel 5

Krachtens artikel 22ter, tweede lid, 4/, van de voormelde wet van 11 december 1998 kan de directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle zijn bevoegdheid om veiligheidsattesten af te geven of in te trekken overdragen aan een ambtenaar van niveau 1.

Het voorontwerp vervangt in dat artikel de woorden "een door hem aangewezen ambtenaar van niveau 1" door de woorden "zijn afgevaardigde". Die wijziging is volgens de memorie van toelichting ingegeven door de bijzondere situatie van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle waarvan het personeel in principe op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst wordt genomen. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de afgevaardigde waarvan sprake een persoon is die in het bezit is van een veiligheidsmachtiging van het niveau 'zeer geheim'.

Volgens advies nr. 04/2004 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer over het voorontwerp van wet waarbij het voormelde artikel 22ter is ingevoegd, moeten de afgifte en de intrekking van de veiligheidsattesten gepaard gaan met procedurewaarborgen en toevertrouwd worden aan "welbepaalde functies".

Als er bijzondere redenen zijn waarom de nu bestaande regeling niet kan worden toegepast, moet de wetgever in de tekst zelf nieuwe waarborgen inbouwen die aangepast zijn aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en mag hij zich niet vergenoegen met het toestaan van een zo ruime bevoegdheidsoverdracht.

Louter eisen houder te zijn van een veiligheidsmachtiging van het niveau "zeer geheim" zou niet voldoende zijn want daarmee wordt een functie niet bepaald. Daarom wordt voorgesteld te verwijzen naar een functie of een hiërarchisch niveau dat de vereiste waarborgen biedt.

De gemachtigde ambtenaar stelt in antwoord op die opmerking voor om toe te staan dat de bevoegdheid wordt overgedragen aan het hoofd van het departement dat bevoegd is voor veiligheid.

.../...

Doordat in het ontworpen artikel 8bis, § 3, wordt verwezen naar de afgevaardigde van de directeur-generaal bevoegd om veiligheidsattesten af te geven, moet daar dezelfde precisering in worden aangebracht.

Artikel 7

In artikel 7 staat dat de Koning de datum van inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen bepaalt. Om te waarborgen dat de tekst binnen een bepaalde termijn in werking zal treden, moet de uiterste datum waarop de wet in werking moet treden in de machtigingsbepaling worden vastgelegd. Zo zal als er geen koninklijk besluit is uitgevaardigd op de uiterste datum van inwerkingtreding die de wetgever had bepaald, de tekst ambtshalve op die datum in werking treden ⁽⁷⁾.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp zou herzien moeten worden. Inzonderheid artikel 4, (ontworpen artikel 8bis, § 2) is slecht gesteld. Onder voorbehoud van de inhoudelijke opmerkingen gemaakt in dit advies wordt voor de paragraaf in kwestie de volgende lezing voorgesteld :

"§ 2. Onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden vergt toegang tot het kernmateriaal en de documenten bedoeld in § 1, alsook tot de veiligheidszones van kerninstallaties en nucleaire vervoerbedrijven, nucleaire transportvliegtuigen inbegrepen, het bezit van een veiligheidsmachtiging, uitgereikt overeenkomstig hoofdstuk III ...".

⁽⁷⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen 154 en 154.1, blz. 95.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. DELVAL, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS