ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.674/2
DU 7 JUIN 2011

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 10 mai 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « relatif aux attestations de sécurité pour le secteur nucléaire et réglant l'accès aux zones de sécurité, aux matières nucléaires ou aux documents nucléaires dans certaines circonstances particulières », a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. Selon le préambule du projet, l'avis de l'Inspecteur des Finances a été donné le 6 juillet 2009.

Dans cet avis, on peut lire ce qui suit concernant les aspects budgétaires du projet :

> « De adviezen van de gemachtigden van Financiën aangesteld bij het IRE en het SCK zijn absoluut onontbeerlijk om de impact op de federale staatsbegroting te kennen van deze ontwerpen.
>
> Deze gemachtigden werden precies aangesteld omdat ze over de vereiste kennis en het vertrouwen van de bevoegde voogdijministers beschikken ».

Il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'État que ces avis complémentaires auraient été demandés.

Si ce n'est chose faite, l'auteur du projet veillera à obtenir ces avis et à les mentionner au préambule.

2. La section de législation n'est pas en mesure de vérifier si l'accord donné le 16 juillet 2009 par le Secrétaire d'État au Budget portait bien sur l'arrêté en projet, lequel n'est pas visé dans l'intitulé de cet accord. Dans le dossier de demande d'avis figure aussi un accord du 28 avril 2011 mais cet accord ne porte que sur les projets d'arrêtés royaux qui font l'objet des demandes d'avis 49.675/2 à 49.677/2, sur lesquels un avis est donné ce jour par la section de législation. Eu égard au caractère déjà ancien de l'accord du 16 juillet 2009 qui a, en tout état de cause, été donné sur une version antérieure du projet d'arrêté royal à l'examen, il serait prudent de solliciter un nouvel accord budgétaire portant sur l'arrêté royal en projet [1].

3. L'article 28 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité prévoit que les arrêtés royaux d'exécution de cette loi sont pris « après avis du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité ».

L'alinéa 4 du préambule vise un avis qui aurait été donné par ce comité le 10 juillet 2009.

Dans le dossier transmis au Conseil d'État figure certes une « notification » d'une séance de ce comité qui s'est tenue le 10 juillet 2009 (c'est-à-dire presque deux ans avant l'adoption de la loi qui donne un fondement juridique à l'arrêté examiné), notification dont il résulte que ce comité a « approuvé » un projet d'arrêté royal dont l'intitulé ne correspond pas au projet d'arrêté royal à l'examen.

L'auteur du projet est invité à vérifier que le comité ministériel concerné a bien donné son avis sur le projet d'arrêté royal à l'examen, de telle sorte qu'il puisse être établi que la formalité requise a été correctement accomplie.

Observations générales

1. Le projet puise son fondement légal dans l'article 8*bis* de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

Cette disposition a été insérée dans cette loi par l'article 14 de la loi du 30 mars 2011 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 (ci-après dénommée : la loi du 30 mars 2011).

[1] Les disponibilités budgétaires de 2011 ne sont pas nécessairement celles de 2009.

Conformément à l'article 18, § 1er, alinéa 4, de la loi du 30 mars 2011, son article 14, et donc l'article 8*bis* de la loi du 11 décembre 1998 précitée, entrera seulement en vigueur le premier jour du dix-huitième mois qui suit la publication de cette loi au Moniteur belge, c'est-à-dire le 1er octobre 2012, sauf si le Roi, en vertu de l'article 18, § 2, de la même loi, fixe une date d'entrée en vigueur anticipée de cette disposition.

Selon l'article 22 du projet examiné, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

En application de l'article 18, § 2, de la loi du 30 mars 2011, il convient donc de compléter le projet par une disposition ayant pour objet de faire entrer en vigueur l'article 14 de la loi du 30 mars 2011 à la même date que celle prévue pour l'entrée en vigueur du projet examiné afin que le projet examiné et son fondement légal entrent en vigueur concomitamment.

2. À plusieurs reprises, le texte en projet reproduit ou paraphrase des règles qui figurent déjà dans l'article 8*bis* de la loi du 11 décembre 1998 précitée [2].

Eu égard à la nature du projet, il n'est certes pas toujours aisé d'éviter pareil procédé qui, du point de vue de la légistique, est en principe condamnable. Pour ne pas donner à penser que le pouvoir exécutif serait compétent pour éventuellement modifier les textes légaux dont l'arrêté reproduit la substance, il conviendrait, là où il ne s'avère pas possible d'omettre ces textes, d'écrire que les dispositions en questions sont adoptées « conformément à … (indiquer la disposition pertinente de l'article 8*bis* de la loi du 11 décembre 1998 précitée) ».

Observations particulières

Préambule

1. La loi visée à l'alinéa 1er ne procure aucun fondement juridique au projet. Cet alinéa doit donc être omis.

[2] Pour prendre un seul exemple, l'article 9, § 2, du projet reproduit une règle dont le siège se situe à l'article 8*bis*, § 3, alinéa 1er, de la loi du 11 décembre 1998.

2. À l'alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, la loi du 30 mars 2011 doit seulement être identifiée par sa date et pas par son intitulé complet.

3. Compte tenu de l'observation générale 1, il faut viser, dans un alinéa 2 nouveau, l'article 18, § 2, de la loi du 30 mars 2011.

Dispositif

Article 4

L'article 4, § 2, alinéa 2, prévoit

> « Lorsque l'attestation de sécurité est sollicitée au titre du présent article, à l'exception du paragraphe 4, alinéa 2, l'officier de sécurité joint une déclaration sur l'honneur de la personne concernée selon laquelle celle-ci n'a pas bénéficié depuis trois ans d'une attestation de sécurité accordée à ce titre ».

Le rapport au Roi justifie le recours à la déclaration sur l'honneur comme suit :

> « Cette exigence a été prévue parce qu'il convenait de trouver un moyen permettant au Directeur général de s'assurer du respect de la règle des trois ans, la durée de conservation des données personnelles étant limitée en vertu de la loi ».

Dès lors qu'il s'agit de délivrer une attestation de sécurité donnant accès aux zones de sécurité, aux matières nucléaires ou aux documents nucléaires, il n'est pas admissible de se contenter d'une telle déclaration.

Il y a lieu de modifier la règlementation relative à la conservation des attestations de sécurité délivrées précédemment.

La même observation vaut pour les articles 5, 12, 13, 17 et 18.

Article19

L'auteur du projet est invité à vérifier si le caractère inconditionnel de l'interdiction prévue au paragraphe 5, alinéa 3 est bien approprié à tous les cas de figure qui sont susceptibles de se présenter.

Article 21

L'annexe à l'arrêté royal du 3 juin 2005 modifiant l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, qui est modifiée par l'article 21 du projet examiné, aurait normalement dû être insérée, par l'arrêté royal du 3 juin 2005 précité, dans l'arrêté royal 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 puisque cette annexe est conçue comme une annexe à l'arrêté royal du 24 mars 2000. Elle est d'ailleurs annoncée par l'article 30*bis* de l'arrêté royal du 24 mars 2000, inséré dans cet arrêté par l'article 4 de l'arrêté royal du 3 juin 2005, comme étant une annexe « au présent arrêté », c'est-à-dire une annexe à l'arrêté royal du 24 mars 2000. Or, par erreur, cette annexe est actuellement jointe à l'arrêté royal du 3 juin 2005 précité.

Il est dès lors recommandé de profiter de l'occasion de la modification de cette annexe par le projet examiné pour corriger l'erreur commise en 2005.

Il convient par conséquent d'abroger l'annexe à l'arrêté royal du 3 juin 2005 et d'insérer, dans l'arrêté royal du 24 mars 2000, l'annexe concernée après l'avoir modifiée de la manière prévue par le projet [3].

Ce mode opératoire favorisera également la lisibilité de l'annexe, et de la notice explicative qu'elle contient, puisqu'elle se présentera alors comme un nouveau document complet [4].

Une réécriture intégrale de l'annexe intégrant les modifications envisagées s'impose d'autant plus que les modifications prévues par le projet paraissent elles-mêmes sur certains points dépassées. Ainsi, la section de législation suppose que dans la modification prévue au 4°, il y a lieu d'actualiser la référence qui y est faite puisque la « date de la loi modificative » est connue, à savoir le 30 mars 2011.

L'article 21 doit donc être fondamentalement revu.

---

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F-4-2-13-4.

[4] La lecture de l'annexe actuelle et des modifications ponctuelles que le projet examiné entend lui apporter n'est en effet pas très aisée. Cette difficulté sera résolue si une nouvelle annexe est rédigée intégrant les modifications que le projet envisage.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.674/2
VAN 7 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 10 mei 2011 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “betreffende de veiligheidsattesten voor de nucleaire sector en tot regeling van de toegang tot de veiligheidszones, het kernmateriaal of tot de nucleaire documenten in bepaalde bijzondere omstandigheden”, heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Voorafgaande vormvereisten

1. Volgens de aanhef van het ontwerp is het advies van de inspecteur van Financiën gegeven op 6 juli 2009.

In dat advies kan het volgende worden gelezen wat de budgettaire aspecten van het ontwerp betreft:

> “De adviezen van de gemachtigden van Financiën aangesteld bij het IRE en het SCK zijn absoluut onontbeerlijk om de impact op de federale staatsbegroting te kennen van deze ontwerpen.
>
> Deze gemachtigden werden precies aangesteld omdat ze over de vereiste kennis en het vertrouwen van de bevoegde voogdijministers beschikken”.

Uit het aan de Raad van State overgezonden dossier blijkt niet dat deze bijkomende adviezen zouden zijn aangevraagd.

Indien dit nog niet is geschied, dient de steller van het ontwerp er voor te zorgen dat deze adviezen verkregen worden en in de aanhef vermeld worden.

2. De afdeling Wetgeving kan niet nagaan of de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting van 16 juli 2009 wel degelijk betrekking had op het ontworpen besluit, dat in het opschrift van deze akkoordbevinding niet wordt vermeld. In het dossier met de adviesaanvraag komt ook een akkoordbevinding van 28 april 2011 voor, maar deze akkoordbevinding betreft alleen de ontwerpen van koninklijk besluit waarop de adviesaanvragen met de rolnummers 49.675/2 tot 49.677/2 betrekking hebben, waarover heden door de afdeling Wetgeving een advies is uitgebracht. Aangezien de akkoordbevinding van 16 juli 2009 reeds oud is en hoe dan ook betrekking heeft op een vroegere versie van het onderzochte ontwerp van koninklijk besluit, zou het raadzaam zijn om een nieuwe akkoordbevinding in budgettair opzicht over het ontworpen koninklijk besluit te vragen [1].

3. Artikel 28 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen bepaalt dat de koninklijke besluiten tot uitvoering van deze wet worden aangenomen “na advies van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid”.

Het vierde lid van de aanhef verwijst naar een advies dat dit comité op 10 juli 2009 zou hebben gegeven.

In het aan de Raad van State overgezonden dossier komt inderdaad een “notificatie” voor van een vergadering van dit comité die gehouden is op 10 juli 2009 (dit wil zeggen bijna twee jaar vóór de aanneming van de wet die aan het voorliggende besluit rechtsgrond verleent), uit welke notificatie blijkt dat dit comité een ontwerp van koninklijk besluit heeft “goedgekeurd” waarvan het opschrift niet overeenstemt met het voorliggende koninklijk besluit.

De steller van het ontwerp wordt verzocht na te gaan of het betrokken ministerieel comité wel degelijk zijn advies heeft gegeven over het voorliggende koninklijk besluit, zodat kan worden aangetoond dat aan het voorgeschreven vormvereiste op een correcte wijze is voldaan.

[1] De budgettaire middelen van 2011 zijn niet noodzakelijkerwijs dezelfde als die van 2009.

Algemene opmerkingen

1. Het ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 8*bis* van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.

Die bepaling is in die wet ingevoegd bij artikel 14 van de wet van 30 maart 2011 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 (hierna te noemen: de wet van 30 maart 2011).

Overeenkomstig artikel 18, § 1, vierde lid, van de wet van 30 maart 2011, treedt artikel 14 ervan, en dus artikel 8*bis* van de voormelde wet van 11 december 1998, eerst in werking op de eerste dag van de achttiende maand na die waarin deze wet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, dit wil zeggen op 1 oktober 2012, behalve indien de Koning, krachtens artikel 18, § 2, van dezelfde wet, bepaalt dat deze bepaling op een daaraan voorafgaande datum in werking treedt.

Volgens artikel 22 van het voorliggende ontwerp treedt dit artikel in werking op de eerste dag van de zesde maand na die waarin het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Met toepassing van artikel 18, § 2, van de wet van 30 maart 2011 dient het ontwerp dus te worden aangevuld met een bepaling die ertoe strekt artikel 14 van de wet van 30 maart 2011 in werking te laten treden op dezelfde datum als die welke is bepaald voor de inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp, opdat het voorliggende ontwerp en de rechtsgrond ervan tegelijkertijd in werking treden.

2. Meermaals worden in de ontworpen tekst bepalingen overgenomen of geparafraseerd die reeds voorkomen in artikel 8*bis* van de voornoemde wet van 11 december 1998 [2].

[2] Bijvoorbeeld: in artikel 9, § 2, van het ontwerp wordt een bepaling overgenomen die vervat is in artikel 8*bis*, § 3, eerste lid, van de wet van 11 december 1998.

Gelet op de aard van het ontwerp is het zeker niet altijd gemakkelijk zo'n werkwijze die, uit een wetgevingstechnisch oogpunt in principe afkeurenswaardig is, te mijden. Om niet de indruk te wekken dat de uitvoerende macht bevoegd zou zijn om eventueel de wetteksten te wijzigen waarvan het besluit de essentie weergeeft, zou, daar waar het niet mogelijk blijkt deze teksten weg te laten, moeten worden geschreven dat de bepalingen in kwestie worden aangenomen "overeenkomstig … (geef de relevante bepaling aan van artikel 8*bis* van de voormelde wet van 11 december 1998)".

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De in het eerste lid vermelde wet verleent geen rechtsgrond aan het ontwerp. Dit lid behoort dus te vervallen.

2. In het tweede lid, dat het eerste lid wordt, moet de wet van 30 maart 2011 alleen met de datum en niet met het volledige opschrift ervan worden aangegeven.

3. Gelet op algemene opmerking 1, moet in een nieuw tweede lid artikel 18, § 2, van de wet van 30 maart 2011 worden vermeld.

Dispositief

Artikel 4

Artikel 4, § 2, tweede lid, bepaalt:

> "Wanneer het veiligheidsattest uit hoofde van dit artikel, met uitzondering van paragraaf 4, 2e lid, wordt aangevraagd, dan voegt de veiligheidsofficier hierbij een verklaring op erewoord van de betrokken persoon volgens welke hem uit hoofde hiervan sinds drie jaar geen veiligheidsattest werd afgeleverd".

In het verslag aan de Koning wordt het beroep op een verklaring op erewoord als volgt gerechtvaardigd:

> “Deze vereiste werd voorzien omdat er een middel moest worden gevonden waardoor de Directeur-generaal de mogelijkheid had zich ervan te verzekeren dat de regel van drie jaar werd nageleefd, gezien de bewaartermijn van persoonlijke gegevens beperkt is uit hoofde van de wet”.

Aangezien het erom gaat een veiligheidsattest af te geven dat toegang geeft tot de veiligheidszones, het kernmateriaal of de nucleaire documenten, is het niet aanvaardbaar zich met een dergelijke verklaring te vergenoegen.

De regelgeving betreffende de bewaring van de vroeger afgegeven veiligheidsattesten moet worden gewijzigd.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 5, 12, 13, 17 en 18.

Artikel 19

De steller van het ontwerp wordt verzocht na te gaan of de onvoorwaardelijke aard van het verbod bepaald in paragraaf 5, derde lid, wel geschikt is voor alle gevallen die zich kunnen voordoen.

Artikel 21

De bijlage bij het koninklijk besluit van 3 juni 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, welke bijlage wordt gewijzigd bij artikel 21 van het voorliggende ontwerp, had normaal, bij het voornoemde koninklijk besluit van 3 juni 2005, moeten worden ingevoegd in het koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, aangezien deze bijlage is opgevat als een bijlage bij het koninklijk besluit van 24 maart 2000. Ze wordt trouwens in artikel 30*bis* van het koninklijk besluit van 24 maart 2000, ingevoegd in dat besluit bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 juni 2005, aangekondigd als een bijlage "bij dit besluit", dit wil zeggen een bijlage bij het koninklijk besluit van 24 maart 2000. Bij vergissing is deze bijlage thans evenwel bij het voornoemde koninklijk besluit van 3 juni 2005 gevoegd.

Er wordt derhalve aanbevolen de gelegenheid te baat te nemen en naar aanleiding van de wijziging van deze bijlage bij het voorliggende ontwerp de vergissing die in 2005 gemaakt is recht te zetten.

Derhalve moet de bijlage bij het koninklijk besluit van 3 juni 2005 worden opgeheven en moet de betrokken bijlage in het koninklijk besluit van 24 maart 2000 worden ingevoegd nadat ze is gewijzigd zoals bepaald in het ontwerp [3].

Deze werkwijze zal de leesbaarheid van de bijlage, en van de toelichting die ze bevat, bevorderen, aangezien ze er dan als een nieuw volledig document zal uitzien [4].

Een volledige herschrijving van de bijlage waarin de beoogde wijzigingen opgenomen zijn is des te noodzakelijker daar de bij het ontwerp ingevoerde wijzigingen op bepaalde punten zelf achterhaald lijken te zijn. Zo veronderstelt de afdeling Wetgeving dat in de wijziging waarin onderdeel 4° voorziet de verwijzing moet worden aangepast, aangezien de “datum van de wijzigingswet” bekend is, namelijk 30 maart 2011.

Artikel 21 dient dus fundamenteel te worden herzien.

---

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F-4-2-13-4.

[4] De lezing van de huidige bijlage en van de precieze wijzigingen die het onderzochte ontwerp beoogt erin aan te brengen, is immers niet zeer gemakkelijk. Dit probleem zal opgelost zijn indien er een nieuwe bijlage wordt opgesteld waarin de bij het ontwerp beoogde wijzigingen zijn opgenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. M. BAGUET.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

B. VIGNERON Y. KREINS