

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.676/2
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 « portant sur la catégorisation et la protection des documents nucléaires », 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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

Dans un avis donné le 6 juillet 2009 sur le projet examiné, l'Inspecteur des Finances faisait observer que :

« 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'Etat 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.

Observation générale

À plusieurs reprises, le projet prévoit que l'agence est habilitée à émettre des recommandations relatives à la mise en œuvre de certaines dispositions de l'arrêté¹. Le statut juridique de ces recommandations n'est pas défini par l'arrêté en projet.

Si l'intention était de rendre ces diverses recommandations et consignes obligatoires pour leurs destinataires, elles auraient alors un caractère réglementaire et devraient être adoptées sous la forme d'arrêtés réglementaires. En ce cas, la compétence de les adopter devrait être confiée au ministre ou, éventuellement, à l'agence si ces règles devaient seulement avoir une portée limitée, précise et complète et qu'elles ne concerneraient que des mesures purement administratives, essentiellement techniques, ne requérant aucun choix politique².

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il suffit de mentionner l'article 17^{ter}, §§ 5 et 6, de la loi concernée comme fondement légal au projet et la loi modificative du 30 mars 2011 doit seulement être identifiée par sa date et pas par son intitulé complet.

2. À l'alinéa 2, il faut aussi mentionner l'avis donné le 6 juillet 2009 par l'Inspecteur des Finances. Il est renvoyé pour le surplus à l'observation 1 formulée sur les formalités préalables.

3. À l'alinéa 3, il résulte du dossier transmis au Conseil d'État que la date de l'accord visée à cet alinéa doit être remplacée par celle, plus récente, du 28 avril 2011.

¹ Voir les articles 7 à 9 du projet.

² La section de législation a souvent rappelé que l'attribution de compétences réglementaires 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. L'attribution de pouvoirs réglementaires à un organisme de droit public ou à un de ses organes n'est justifiée que si la compétence ainsi attribuée est limitée et à ce point technique que l'on puisse considérer que l'organisme ou l'organe concerné qui devra appliquer la réglementation en question est le mieux placé pour mettre celle-ci au point en connaissance de cause et, le cas échéant, avec la promptitude voulue, ainsi que pour exercer la compétence ainsi déléguée.

4. À l'alinéa 4, il faut écrire « en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

Dispositif

Article 1^{er}

1. Aux 3^e et 4^e tirets (lire : aux 3^o et 4^{o3}), il ne faut pas définir l'accord de garanties et le protocole additionnel à cet accord comme étant respectivement la loi du 14 mars 1975 et la loi du 13 novembre 2002 mais comme étant les accord et protocole additionnel approuvés par ces lois.

2. Au 9^e tiret (lire : 9^o), les mots « et chargée de veiller à l'observation des règles de protection physique dans les installations nucléaires et les entreprises de transports de matières nucléaires » sont superflus puisque le renvoi au délégué à la protection physique suffit pour cerner quelle est sa fonction.

Article 2

1. Au paragraphe 4, alinéa 2, dans la version française du projet, le mot « inappropriée » doit être omis.

2. Au même paragraphe, alinéa 3, dans la version française du projet, le mot « inappropriée » doit être inséré entre le mot « L'utilisation » et le mot « susvisée ».

Article 6

1. Au paragraphe 2, le verbe « soit » doit être remplacé par le verbe « est ». La même observation vaut pour le paragraphe 3.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 58 et 59.

2. Le paragraphe 4 appelle les observations suivantes :

- l'article 52, § 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ne s'applique pas en l'espèce ;
- lorsque le document nucléaire à catégoriser est rédigé dans une langue autre que le français ou le néerlandais, il n'y a guère de sens, compte tenu de l'objectif poursuivi, de prescrire que la langue utilisée par la rédaction de la mention de catégorisation et de la référence mentionnée au paragraphe 3 est celle, précisément, de l'auteur du document, laquelle n'est ni le français ni le néerlandais.

Le texte doit être revu.

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 49.676/2
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 “houdende de categorisering en de bescherming van nucleaire documenten”, 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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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. In een advies van 6 juli 2009 over het onderzochte ontwerp heeft de inspecteur van Financiën het volgende opgemerkt:

“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.

Algemene opmerking

Meermaals wordt in het ontwerp bepaald dat het agentschap gemachtigd is om aanbevelingen op te stellen met betrekking tot de uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit¹. Het juridisch statuut van die aanbevelingen wordt door het ontworpen besluit niet nader bepaald.

Die verschillende aanbevelingen en instructies zijn van reglementaire aard, wanneer de adressaten ervan deze verplicht in acht dienen te nemen, in welk geval deze dan ook moeten worden vastgesteld in de vorm van verordeningsbesluiten. In dat geval zou de bevoegdheid om deze vast te stellen moeten worden toevertrouwd aan de minister, of eventueel aan het agentschap als die regels alleen een beperkte, welbepaalde en volledige draagwijdte hebben en het daarbij alleen gaat om louter bestuurlijke en in hoofdzaak technische maatregelen waarvoor geen enkele beleidskeuze vereist is².

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In het eerste lid volstaat het te verwijzen naar artikel 17ter, §§ 5 en 6, van de betrokken wet als rechtsgrond voor het ontwerp en moet de wijzigingswet van 30 maart 2011 alleen met de datum en niet met het volledige opschrift ervan worden aangegeven.

2. In het tweede lid moet eveneens melding worden gemaakt van het advies dat de inspecteur van Financiën op 6 juli 2009 gegeven heeft. Er wordt voor het overige verwezen naar opmerking 1 die geformuleerd is met betrekking tot de voorafgaande vormvereisten.

¹ Zie de artikelen 7 tot 9 van het ontwerp.

² De afdeling Wetgeving heeft er meermaals aan herinnerd dat het toekennen van reglementaire bevoegdheden 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. Het toekennen van verordenende bevoegdheden aan een openbare instelling of een orgaan ervan valt enkel te billijken indien de aldus toegekende bevoegdheid een beperkte draagwijdte heeft en van een zodanig technische aard is dat ervan mag worden uitgegaan dat de betrokken instelling of het betrokken orgaan, die de desbetreffende reglementering zullen moeten toepassen, het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken en, in voorkomend geval, met de vereiste spoed, nader uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

3. Wat het derde lid betreft is uit het dossier dat aan de Raad van State is overgelegd gebleken dat de datum van de akkoordbevinding waarvan sprake in dat lid, vervangen moet worden door de meer recente datum van 28 april 2011.

4. In het vierde lid schrijve men "met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

Dispositief

Artikel 1

1. In de tekst die volgt op het 3^{de} en 4^{de} streepje (lees: onderdeel 3° en 4°³) behoren de veiligheidscontroleovereenkomst en het aanvullend protocol bij die overeenkomst niet gedefinieerd te worden als zijnde respectievelijk de wet van 14 maart 1975 en de wet van 13 november 2002, maar als zijnde de overeenkomst en het aanvullend protocol die bij die wetten zijn goedgekeurd.

2. In de tekst die volgt op het 9^{de} streepje (lees: onderdeel 9°) zijn de woorden "en belast met het toezicht op de naleving van de fysieke beveiligingsregels in een nucleaire installatie of een nucleair vervoerbedrijf" overbodig, aangezien de verwijzing naar de afgevaardigde voor de fysieke beveiliging op zichzelf voldoende is om zijn functie nader te omschrijven.

Artikel 2

1. In paragraaf 4, tweede lid, van de Franse versie van het ontwerp, moet het woord "inappropriée" worden weggelaten.

2. In dezelfde paragraaf, derde lid, van de Franse versie van het ontwerp, moet het woord "inappropriée" ingevoegd worden tussen het woord "L'utilisation" en het woord "susvisée".

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 58 en 59.

Artikel 6

1. In paragraaf 2 van de Franse tekst moet het werkwoord “soit” vervangen worden door het werkwoord “est”. Dezelfde opmerking geldt voor paragraaf 3.

2. Met betrekking tot paragraaf 4 moeten de volgende opmerkingen worden geformuleerd:

- artikel 52, § 1, van de gecoördineerde wetten op het gebruik ter talen in bestuurszaken is niet van toepassing *in casu*;
- wanneer een te categoriseren nucleair document in een andere taal dan het Nederlands of het Frans werd opgemaakt, heeft het weinig zin om, gelet op het nagestreefde doel, te bepalen dat de taal die gebruikt wordt voor het opstellen van de vermelding van de categorisering en de verwijzing bedoeld in paragraaf 3, juist die is van de auteur van het document, welke noch het Nederlands, noch het Frans is.

De tekst behoort te worden herzien.

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