



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.513/3
van 25 juni 2014

avis 56.513/3
du 25 juin 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
model van de legitimatiekaart
van de nucleaire inspecteurs'

un projet d'arrêté royal 'fixant
le modèle de la carte de
légitimation des inspecteurs
nucléaires'

Op 23 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de nucleaire inspecteurs'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 juni 2014.

*

Le 23 juin 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'fixant le modèle de la carte de légitimation des inspecteurs nucléaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 24 juin 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 juin 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“la loi du 19 mars 2014 portant modifications de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l’environnement contre le danger résultant des rayonnements ionisants et relative à l’Agence fédérale de Contrôle nucléaire crée une nouvelle catégorie d’inspecteurs nucléaires qui ne possèdent pas la qualité d’officier de police judiciaire, auxiliaire du Procureur du Roi. Cette loi comporte un élargissement important des compétences des inspecteurs nucléaires. Elle entre en vigueur le 17 juin 2014. Des motifs impérieux de sauvegarde de la sûreté et de la sécurité nucléaires justifient que cette loi soit exécutée le plus rapidement possible et que les inspecteurs nucléaires soient en mesure de s’identifier à l’aide d’une carte de légitimation dès leur nomination, fixée au 23 juin 2014. Par conséquent, le modèle de cette carte de légitimation doit être défini sans délai, ce qui est l’objet de l’arrêté ministériel qui vous est soumis pour avis.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de vaststelling van het model van de legitimatiekaarten die door de directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) aan de nucleaire inspecteurs moeten worden afgegeven. Naast het beginsel van afgifte van deze kaarten (artikel 1), worden de vorm van die kaarten geregeld, alsook de vermeldingen die ze dienen te bevatten (artikelen 2, 3, eerste lid, en 4 van het ontwerp), en de bijzondere vermeldingen die erop moeten worden aangebracht, afhankelijk of de drager ervan de bevoegdheden heeft die zijn opgesomd in artikel 9 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' (artikel 3, tweede lid, van het ontwerp) of de hoedanigheid heeft van officier van gerechtelijke politie krachtens artikel 46bis, § 5, van die wet (artikel 3, derde lid, van het ontwerp).

Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe de directeur-generaal van het FANC te belasten met het vaststellen van regels bij verlies, diefstal of beschadiging van de legitimatiekaart, of voor het geval een nucleaire inspecteur (tijdelijk) zijn bevoegdheden niet kan of mag uitoefenen.

Ten slotte wordt het ministerieel besluit van 21 november 2001 'tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de nucleaire inspecteurs' opgeheven (artikel 6).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 23 juni 2014.

5. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in de artikelen 9, 10 en 46bis, § 5, van wet van 15 april 1994, zoals recent gewijzigd bij de wet van 19 maart 2014 'houdende wijzigingen van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'.

Hoewel geen van die bepalingen een uitdrukkelijke delegatie bevat voor het vaststellen van de kenmerken van de legitimatiekaart, kan worden aangenomen dat de Koning ter zake kan optreden op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover hij beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de genoemde bepalingen.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin gewag wordt gemaakt van artikel 108 van de Grondwet.

7. Aangezien geen beroep wordt gedaan op de hoogdringendheid om geen advies te vragen aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, dient het huidige vijfde lid van de aanhef te vervallen.

Artikel 5

8. Artikel 5 van het ontwerp strekt tot het verlenen van een delegatie aan de directeur-generaal van het FANC om de regels te bepalen inzake het verlies, de diefstal of de

¹ In artikel 10, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 wordt overigens uitdrukkelijk gewag gemaakt van "de bewijsstukken ter rechtvaardiging van hun ambt".

beschadiging van de legitimatiekaart of voor het geval dat de houder ervan zijn ambt niet kan of mag uitoefenen.

Daargelaten de reserves die dienen te worden gemaakt over het verlenen van een delegatie aan een openbare instelling of aan eraan verbonden ambtenaren,² brengt in dit geval het gebrek aan bekendmaking van de door de directeur-generaal van het FANC uit te vaardigen regels met zich mee dat de burger die de legitimatie van de nucleaire inspecteurs moet kunnen controleren, niet van alle relevante voorschriften ter zake kennis kan nemen, zodat de delegatie aan de directeur-generaal van het FANC in ieder geval niet toelaatbaar is. De desbetreffende voorschriften moeten bijgevolg in het ontwerp zelf worden opgenomen of er dient aan de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken de opdracht te worden verleend om ze vast te stellen.

Artikel 6

9. In artikel 6 van het ontwerp dient het volledige opschrift van het op te heffen ministerieel besluit van 21 november 2001 'tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de nucleaire inspecteurs' te worden vermeld.

Artikel 7

10. Krachtens artikel 7 van het te nemen besluit zal het uitwerking hebben met ingang van 23 juni 2014. De gemachtigde verklaarde in dit verband wat volgt:

“Vu le temps qu’ont pris les formalités du contrôle budgétaire, nous n’avons en effet pas pu vous transmettre plus tôt la demande d’avis. Il me semble en effet que l’arrêté devra rétroagir en raison du fait que les inspecteurs prêtent serment ce jour et devront dès lors être en possession de leur nouvelle carte d’identification, ne faisant plus état de leur ancienne qualité d’officier de police judiciaire. Il s’agit donc d’une conséquence de la loi précitée et du respect du principe de légalité.

Par ailleurs, il me semble que la sécurité juridique n’est pas mise à mal par cette rétroactivité dès lors que, d’une part, elle permet l’application de la loi qui a été publiée et que, d’autre part, elle permet précisément de donner plus de transparence aux missions et pouvoirs des inspecteurs à l’égard des administrés contrôlés.”

Het dragen van een correcte legitimatiekaart draagt bij tot de bescherming van de rechtssubjecten bij wie de nucleaire inspecteurs hun verregaande inspectiebevoegdheden uitoefenen. Aangezien die bevoegdheden een – weliswaar in beginsel gerechtvaardigde – inmenging in het privéleven en andere grondrechten met zich meebrengen, is die retroactiviteit

² Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, valt het toekennen van reglementaire bevoegdheden aan openbare instellingen of organen ervan moeilijk in overeenstemming te brengen met de algemene principes van het Belgisch publiekrecht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreeks parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen uitgaande van openbare instellingen ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Enkel wanneer de delegatie aan een openbare instelling een beperkte draagwijdte heeft en ze betrekking heeft op aangelegenheden die een louter technische of praktische aard hebben en er van kan worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen, kan ze worden gebillijkt.

niet aanvaardbaar. De betrokken rechtssubjecten moeten zich er immers vooraf van kunnen vergewissen dat de personen die om toegang vragen, inderdaad nucleaire inspecteurs zijn. Een legitimatie als nucleair inspecteur moet dan ook per definitie aan de door de nucleaire inspecteurs uit te oefenen controle voorafgaan, zodat de regeling ervan op het moment van die controle dient te bestaan en te zijn bekendgemaakt. Het te nemen besluit kan derhalve pas ten vroegste bij zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad in werking treden.

Artikel 7 van het ontwerp dient in die zin te worden aangepast.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la considération que :

« la loi du 19 mars 2014 portant modifications de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre le danger résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire crée une nouvelle catégorie d'inspecteurs nucléaires qui ne possèdent pas la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du Procureur du Roi. Cette loi comporte un élargissement important des compétences des inspecteurs nucléaires. Elle entre en vigueur le 17 juin 2014. Des motifs impérieux de sauvegarde de la sûreté et de la sécurité nucléaires justifient que cette loi soit exécutée le plus rapidement possible et que les inspecteurs nucléaires soient en mesure de s'identifier à l'aide d'une carte de légitimation dès leur nomination, fixée au 23 juin 2014. Par conséquent, le modèle de cette carte de légitimation doit être défini sans délai, ce qui est l'objet de l'arrêté ministériel qui vous est soumis pour avis ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

4. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer le modèle des cartes de légitimation que le directeur général de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) doit remettre aux inspecteurs nucléaires. Outre le principe de la remise de ces cartes (article 1^{er}), le projet règle leur forme, ainsi que les mentions qu'elles doivent comporter (articles 2, 3, alinéa 1^{er}, et 4 du projet), et les mentions spéciales qui doivent y être apposées selon que son titulaire dispose des compétences énumérées à l'article 9 de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire' (article 3, alinéa 2, du projet) ou a la qualité d'officier de police judiciaire, en vertu de l'article 46bis, § 5, de cette loi (article 3, alinéa 3, du projet).

L'article 5 du projet vise à charger le directeur général de l'AFCN d'arrêter les règles applicables en cas de perte, de vol ou de détérioration de la carte de légitimation, ou dans le cas où (temporairement) un inspecteur nucléaire est incapable d'exercer sa fonction ou n'y est plus autorisé.

Enfin, l'arrêté ministériel du 21 novembre 2001 'fixant le modèle de la carte de légitimation des inspecteurs nucléaires' est abrogé (article 6).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 23 juin 2014.

5. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans les articles 9, 10 et 46*bis*, § 5, de la loi du 15 avril 1994, récemment modifiée par la loi du 19 mars 2014 'portant modifications de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire'.

Bien qu'aucune de ces dispositions ne comporte une délégation formelle permettant de fixer les caractéristiques de la carte de légitimation, il peut être admis que le Roi est autorisé à intervenir en la matière sur le fondement du pouvoir général d'exécution que lui confère l'article 108 de la Constitution, combiné avec les dispositions précitées¹.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Eu égard à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet, il y a lieu d'ajouter au préambule un alinéa (qui devient le premier alinéa) visant l'article 108 de la Constitution.

7. L'urgence n'étant pas invoquée pour ne pas demander d'avis au Conseil d'État, section de législation, le cinquième alinéa actuel du préambule sera omis.

Article 5

8. L'article 5 du projet vise à accorder au directeur général de l'AFCN une délégation lui permettant de fixer les règles applicables en cas de perte, de vol ou de détérioration de la carte de légitimation, ou dans le cas où son titulaire est incapable d'exercer sa fonction ou n'y est plus autorisé.

¹ L'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 fait d'ailleurs expressément état des « pièces justificatives de leur fonction ».

Abstraction faite des réserves qui doivent être formulées en ce qui concerne l'octroi d'une délégation à un organisme public ou aux fonctionnaires qui y sont attachés², il résulte, en l'occurrence, de l'absence de publication des règles à édicter par le directeur général de l'AFCN que le citoyen qui doit être en mesure de contrôler la légitimation des inspecteurs nucléaires ne peut pas prendre connaissance de toutes les prescriptions pertinentes en la matière, de sorte que la délégation au directeur général de l'AFCN n'est en tout cas pas admissible. Il faut dès lors inscrire les prescriptions concernées dans le projet lui-même ou confier la mission de les établir au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions.

Article 6

9. L'article 6 du projet mentionnera l'intitulé complet de l'arrêté ministériel du 21 novembre 2001 'fixant le modèle de la carte de légitimation des inspecteurs nucléaires'.

Article 7

10. L'article 7 de l'arrêté envisagé prévoit qu'il produira ses effets le 23 juin 2014. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Vu le temps qu'ont pris les formalités du contrôle budgétaire, nous n'avons en effet pas pu vous transmettre plus tôt la demande d'avis. Il me semble en effet que l'arrêté devra rétroagir en raison du fait que les inspecteurs prêtent serment ce jour et devront dès lors être en possession de leur nouvelle carte d'identification, ne faisant plus état de leur ancienne qualité d'officier de police judiciaire. Il s'agit donc d'une conséquence de la loi précitée et du respect du principe de légalité.

Par ailleurs, il me semble que la sécurité juridique n'est pas mise à mal par cette rétroactivité dès lors que, d'une part, elle permet l'application de la loi qui a été publiée et que, d'autre part, elle permet précisément de donner plus de transparence aux missions et pouvoirs des inspecteurs à l'égard des administrés contrôlés ».

Le fait d'être porteur d'une carte de légitimation correcte contribue à la protection des sujets de droit auprès de qui les inspecteurs nucléaires exercent leurs pouvoirs d'inspection étendus. Ces pouvoirs entraînant une intervention – certes en principe justifiée – dans la vie privée et dans d'autres droits fondamentaux, cette rétroactivité n'est pas acceptable. Les sujets de droit concernés doivent en effet pouvoir préalablement s'assurer que les personnes qui demandent l'accès sont effectivement des inspecteurs. Il s'ensuit qu'une légitimation comme inspecteur nucléaire doit par définition être préalable au contrôle à effectuer par les inspecteurs nucléaires,

² Comme le Conseil d'État l'a déjà observé à plusieurs reprises, l'attribution de compétences réglementaires à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que tout contrôle parlementaire direct fait défaut en la matière. Les actes réglementaires émanant d'organismes publics 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. Ce n'est que si la délégation accordée à un organisme public a une portée limitée, qu'elle concerne des matières ayant une caractère purement technique ou pratique et que l'on peut considérer que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée, que cette délégation peut être justifiée.

de sorte que les règles qui s'y appliquent doivent exister et avoir été publiées au moment de ce contrôle. L'arrêté envisagé ne peut par conséquent entrer en vigueur qu'au plus tôt au moment de sa publication au *Moniteur belge*.

L'article 7 du projet sera adapté en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS