



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.968/3
van 15 januari 2015

avis 56.968/3
du 15 janvier 2015

over

sur

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende regels toe te passen bij het verlies, de diefstal of de beschadiging van de legitimatiekaart van nucleair inspecteur alsook in het geval dat de houder, ongeacht de duur en de grond, zijn ambt niet kan of mag uitoefenen'

un projet d'arrêté ministériel 'fixant les règles à appliquer en cas de perte, de vol ou de détérioration de la carte de légitimation d'inspecteur nucléaire ainsi que dans l'éventualité où le titulaire, indépendamment de la durée et du motif, est incapable ou n'est plus autorisé à exercer sa fonction'

Op 6 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende regels toe te passen bij het verlies, de diefstal of de beschadiging van de legitimatiekaart van nucleair inspecteur alsook in het geval dat de houder, ongeacht de duur en de grond, zijn ambt niet kan of mag uitoefenen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2015.

*

Le 6 janvier 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant les règles à appliquer en cas de perte, de vol ou de détérioration de la carte de légitimation d'inspecteur nucléaire ainsi que dans l'éventualité où le titulaire, indépendamment de la durée et du motif, est incapable ou n'est plus autorisé à exercer sa fonction'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 13 janvier 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, 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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2015.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot vaststelling van een aantal regels betreffende de toekenning (artikel 1), het gebruik (artikel 2), de geldigheidsduur (artikel 3), het verlies, de beschadiging, de diefstal of de mogelijke diefstal (artikel 4) en de inlevering (artikel 5) van de legitimatiekaart van nucleair inspecteur.

RECHTSGROND

2. De directe rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 5 van het koninklijk besluit van 11 september 2014 ‘tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de nucleaire inspecteurs’, waarbij aan de minister bevoegd voor binnenlandse zaken (hierna: “de minister”) de bevoegdheid wordt verleend om de regels te bepalen:

“1° inzake het verlies, de diefstal of de beschadiging van de kaart;

2° voor het geval dat de houder, ongeacht de duur en de grond, zijn ambt niet kan of mag uitoefenen.”

2.1. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 11 september 2014 biedt zonder meer rechtsgrond voor de artikelen 4 en 5 van het ontwerp, die betrekking hebben respectievelijk op het verlies, de diefstal of de beschadiging van de kaart (artikel 4), dan wel op het geval dat de houder, ongeacht de duur en de grond, zijn ambt niet kan of mag uitoefenen (artikel 5).

2.2. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 11 september 2014 biedt naar de letter echter geen rechtsgrond voor de overige bepalingen van het ontwerp. Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Koning die wel heeft op grond van artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 1 van het ontwerp lijkt een verdere uitwerking te zijn van artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 september 2014, maar die bepaling houdt geen delegatie aan de minister in.

Artikel 2 van het ontwerp is ongetwijfeld een logische consequentie van het invoeren van een legitimatiekaart, maar daarvoor bestaat in het aangehaalde koninklijk besluit van 11 september 2014 geen rechtsgrond.

Ten slotte biedt geen enkele bepaling van het aangehaalde koninklijk besluit van 11 september 2014 rechtsgrond voor het vaststellen van de geldigheidsduur van de legitimatiekaart, wat het voorwerp is van artikel 3.

Tenzij alsnog in een rechtsgrond zou worden voorzien, zullen die bepalingen bijgevolg moeten worden opgenomen in het koninklijk besluit van 11 september 2014 zelf.

3. Als indirecte rechtsgrond wordt in het eerste lid van de aanhef verwezen naar “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, gewijzigd bij de wet van 19 maart 2014”.

Er dient echter meer specifiek verwezen te worden naar de artikelen 9 en 10¹ van de wet van 15 april 1994, zoals recent vervangen bij de wet van 19 maart 2014 ‘met betrekking tot de aanwijzing en de bevoegdheden van de personeelsleden van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle belast met de nucleaire inspecties’, die de rechtsgrond vormen voor het koninklijk besluit van 11 september 2014.² 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. In de aanhef van het ontwerp zal derhalve ook melding moeten worden gemaakt van artikel 108 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. De voornaamste functie van een opschrift is het herkenbaar maken van de regeling, zodat een opschrift de inhoud nauwkeurig (en beknopt) dient weer te geven. Behalve indien de artikelen 1 tot 3, waarvoor er geen rechtsgrond is, uit het ontwerp worden weggelaten, geeft het opschrift niet de exacte draagwijdte van de ontworpen regeling weer.

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 3

6. De vraag rijst of ook in het in artikel 3 van het ontwerp bedoelde geval, zoals in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, niet erin moet worden voorzien dat de houder bij inlevering van de kaart een ontvangstbewijs krijgt.

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

² Er is echter geen reden meer om – zoals in de aanhef van het koninklijk besluit van 11 september 2014 – nog melding te maken van artikel 46bis, § 5, van de wet van 15 april 1994, vermits de overgangsperiode op 1 januari 2015 is afgelopen.

Artikel 4

7. In artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 11 september 2014 wordt melding gemaakt van “het verlies, de diefstal of de beschadiging van de kaart”, terwijl in artikel 4 van het ontwerp, naast de voormelde gevallen, ook gewag wordt gemaakt van “mogelijke diefstal”. In dat verband verstrekke de gemachtigde de volgende toelichting:

“We hebben slechts drie categorieën voorzien: verlies, diefstal en mogelijke diefstal.

Het zal niet altijd evident zijn om uit te maken welke categorie van toepassing is. Enkel wanneer de inspecteur of een derde de ontvreemding heeft vastgesteld kunnen we zeker zijn van ‘diefstal’.

‘Mogelijk verlies’ behoort inderdaad ook tot de mogelijkheden. We gaan er van uit dat mogelijk verlies niet noodzakelijk mogelijke diefstal impliceert. De betrokken inspecteur kan zijn verloren (gelegde) kaart eventueel terugvinden.

In ieder geval zullen we aangifte doen bij de politiediensten en deze diensten op de hoogte brengen als de kaart wordt teruggevonden.”

Ingeval een nucleair inspecteur zijn legitimatiekaart niet meer vindt en niet zeker is of hij de kaart verloren is dan wel of het gaat om diefstal, maar de mogelijkheid van diefstal niet valt uit te sluiten, zal hij derhalve eveneens verplicht zijn daarvan melding te maken aan de juridische dienst van het Agentschap. Daartegen bestaat geen bezwaar. Er kan evenwel worden overwogen om ook het geval van “mogelijk verlies” toe te voegen.

Artikel 5

8. Anders dan in artikel 3 van het ontwerp wordt in artikel 5 ervan enkel gewag gemaakt van de verantwoordelijke van de dienst. Het is niet duidelijk waarom ook hier niet in de mogelijkheid wordt voorzien om de legitimatiekaart in te leveren bij een door de verantwoordelijke aangeduide persoon, zoals aangegeven wordt in de Nederlandse tekst doch niet in de Franse tekst. Indien de Nederlandse tekst de juiste versie is, dient de Franse tekst dienovereenkomstig te worden aangepast.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer un certain nombre de règles relatives à l'octroi (article 1^{er}), l'utilisation (article 2), la durée de validité (article 3), la perte, la détérioration, le vol ou le vol potentiel (article 4) et la remise (article 5) de la carte de légitimation d'inspecteur nucléaire.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le fondement juridique direct de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 5 de l'arrêté royal du 11 septembre 2014 'fixant le modèle de la carte de légitimation des inspecteurs nucléaires', qui habilite le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions (ci-après : « le ministre ») à fixer les règles :

« 1° concernant la perte, le vol et la détérioration de la carte;

2° dans l'éventualité où le titulaire, indépendamment de la durée et du motif, est incapable ou n'est plus autorisé à exercer sa fonction ».

2.1. L'article 5 de l'arrêté royal du 11 septembre 2014 procure sans conteste un fondement juridique aux articles 4 et 5 du projet, qui concernent respectivement la perte, le vol ou la détérioration de la carte (article 4) ou l'éventualité où le titulaire, indépendamment de la durée ou du motif, est incapable ou n'est plus autorisé à exercer sa fonction (article 5).

2.2. Toutefois, pris à la lettre, l'article 5 de l'arrêté royal du 11 septembre 2014 ne procure pas de fondement juridique aux autres dispositions du projet. Un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

Si l'article 1^{er} du projet paraît mettre en œuvre l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 11 septembre 2014, il ne contient toutefois pas de délégation au ministre.

L'article 2 du projet est sans aucun doute une conséquence logique de l'instauration d'une carte de légitimation, mais l'arrêté royal du 11 septembre 2014 précité ne procure pas de fondement juridique à cette fin.

Enfin, aucune disposition de l'arrêté royal du 11 septembre 2014 précité ne procure de fondement juridique à la fixation de la durée de validité de la carte de légitimation, qui fait l'objet de l'article 3.

Par conséquent, sauf si un fondement juridique est encore prévu à cet effet, ces dispositions devront être reproduites dans l'arrêté royal 11 septembre 2014 proprement dit.

3. À titre de fondement juridique indirect, le premier alinéa du préambule vise « 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, modifiée par la loi du 19 mars 2014 ».

Toutefois, il convient de viser plus spécifiquement les articles 9 et 10¹ de la loi du 15 avril 1994, récemment modifiées par la loi du 19 mars 2014 ‘relative à la désignation et aux attributions des membres du personnel de l’Agence fédérale de Contrôle nucléaire chargés des inspections nucléaires’, qui constituent le fondement juridique de l’arrêté royal du 11 septembre 2014². 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 précitées. Le préambule du projet devra dès lors également faire état de l’article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Un intitulé ayant pour principale fonction de permettre l’identification d’une réglementation, il doit reproduire le contenu de manière précise (et concise). Sauf si les articles 1 à 3, pour lesquels il n’existe pas de fondement juridique, sont omis du projet, l’intitulé ne reproduit pas la portée exacte du dispositif en projet.

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l’arrêté en projet.

Article 3

6. La question se pose de savoir s’il ne faut pas également prévoir dans le cas visé à l’article 3 du projet, à l’instar de l’article 5, alinéa 2, du projet, que le titulaire reçoit un reçu lors de la remise de la carte.

Article 4

7. L’article 5, 1^o, de l’arrêté royal du 11 septembre 2014 fait état de « la perte, le vol ou la détérioration de la carte », alors que l’article 4 du projet, outre les cas précités, mentionne également le « vol potentiel ». À cet égard, le délégué a fourni les explications suivantes :

« We hebben slechts drie categorieën voorzien: verlies, diefstal en mogelijke diefstal.

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

² Toutefois, la mention – comme dans le préambule de l’arrêté royal du 11 septembre 2014 – de l’article 46bis, § 5, de la loi du 15 avril 1994 ne se justifie plus, la période transitoire ayant expiré le 1^{er} janvier 2015.

Het zal niet altijd evident zijn om uit te maken welke categorie van toepassing is. Enkel wanneer de inspecteur of een derde de ontvreemding heeft vastgesteld kunnen we zeker zijn van 'diefstal'.

'Mogelijk verlies' behoort inderdaad ook tot de mogelijkheden. We gaan er van uit dat mogelijk verlies niet noodzakelijk mogelijke diefstal impliceert. De betrokken inspecteur kan zijn verloren (gelegde) kaart eventueel terugvinden.

In ieder geval zullen we aangifte doen bij de politiediensten en deze diensten op de hoogte brengen als de kaart wordt teruggevonden ».

Dans l'hypothèse où un inspecteur nucléaire ne trouve plus sa carte de légitimation et ne sait pas avec certitude s'il a perdu la carte ou s'il s'agit d'un vol, mais que la possibilité du vol n'est pas à exclure, il sera dès lors également obligé de le déclarer au service juridique de l'Agence. Ce point ne suscite aucune objection. On peut toutefois envisager d'ajouter également le cas de « la perte potentielle ».

Article 5

8. À l'inverse de l'article 3 du projet, son article 5 fait uniquement état du responsable du service. On n'aperçoit pas pourquoi cet article ne prévoit pas également la possibilité de remettre la carte de légitimation à une personne désignée par le responsable, comme l'indique le texte néerlandais du projet, mais pas le texte français. Si la version néerlandaise est la version exacte, il y aura lieu d'adapter le texte français en conséquence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT