RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.058/3
van 30 september 2015

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg betreffende de informatie-uitwisselingen in geval van incidenten of ongevallen die radiologische gevolgen kunnen hebben, gedaan te Eischen op 28 april 2004’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.058/3
du 30 septembre 2015

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l’Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif aux échanges d’informations en cas d’incident ou d’accident pouvant avoir des conséquences radiologiques, fait à Eischen le 28 avril 2004’

Op 4 augustus 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 september 2015, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg betreffende de informatie-uitwisselingen in geval van incidenten of ongevallen die radiologische gevolgen kunnen hebben, gedaan te Eischen op 28 april 2004'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 30 september 2015.

*

Le 4 août 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 30 septembre 2015, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques, fait à Eischen le 28 avril 2004'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 22 septembre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 30 septembre 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het verdrag tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg 'betreffende de informatie-uitwisselingen in geval van incidenten of ongevallen die radiologische gevolgen kunnen hebben', gedaan te Eischen op 28 april 2004. Het verdrag heeft tot doel om tussen België en Luxemburg een wederzijdse informatie-uitwisseling te verzekeren bij nucleaire incidenten waarbij grensoverschrijdende straling kan vrijkomen. Het vult de al bestaande internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen op dat vlak aan.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

3. Hoewel van het opschrift van het verdrag niet anders dan in dezelfde bewoordingen melding kan worden gemaakt in het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp, wordt hier opnieuw de gelegenheid te baat genomen om erop te wijzen dat, ofschoon verdragen worden gesloten door de bevoegde regeringen, zij dit evenwel doen namens de rechtspersonen waarvan zij de uitvoerende macht zijn of voor wie zij optreden. Verdragsluitende partijen zijn hier dan ook het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Akkoorden ter uitvoering van het verdrag

4.1. Artikel 1.2 van het verdrag bepaalt:

> "De bedoelde evenementen, alsook de nadere bepalingen voor toepassing van het Verdrag zullen worden verduidelijkt via een briefwisseling tussen de autoriteiten aangeduid in artikel 2 van het Verdrag."

Hierbij heeft de gemachtigde volgende verduidelijking gegeven:

> "Het verdrag legt de basisprincipes van de samenwerking vast en geeft machtiging aan de in artikel 2 gedefinieerde autoriteiten om de details via briefwisseling te bepalen, zoals in internationaal recht frequent gebeurt. De briefwisseling tussen administraties zal dus niet ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan de Kamer. Het was juist de bedoeling om voor de praktische details een minder zware procedure te hanteren."

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

4.2. De aangehaalde bepaling laat de vaststelling van bepaalde elementen voor de toepassing van het verdrag over aan "een briefwisseling" tussen de autoriteiten vermeld in artikel 2 van het verdrag, meer bepaald, voor Luxemburg, de Nationale Dienst van de Civiele Bescherming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en, voor België, het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Het gaat daarbij, naast het vermelde in artikel 1.2, om:

- de vaststelling van de "modaliteiten" voor het oprichten van het transmissienetwerk en de procedures en maatregelen die hiermee gepaard gaan (artikel 3.2);
- het bepalen van de precieze aard van de uit te wisselen inlichtingen (artikel 6);
- het bepalen van het precieze mandaat van de contactpersoon, alsook van de praktische "modaliteiten" voor zijn zending (artikel 9).

Aangezien de briefwisseling bedoeld in artikel 1.2 van het verdrag wordt gevoerd tussen de bevoegde autoriteiten van de beide verdragspartijen, kan worden aangenomen dat het gaat om zogenaamde *akkoorden in vereenvoudigde vorm*. Het is immers de bedoeling om nadere uitvoeringsregelen vast te leggen met betrekking tot de in het verdrag beoogde samenwerking, kennelijk zonder dat daarvoor de klassieke procedure voor het sluiten van verdragen zou moeten worden gevolgd.

In verband met dergelijke (nadere) regelingen kan worden verwezen naar wat de Raad van State in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 heeft opgemerkt:

> "Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter 'executive agreements'. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen.[2]
>
> Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om 'gemengde verdragen' dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen."[3]

Telkens een (nadere) regeling wordt uitgewerkt, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat toch het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van

---

[2] *Voetnoot 7 van advies 52.631/AV*: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206 208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

[3] Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 'houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005', *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15.

de Grondwet, zal een dergelijke (nadere) regeling, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Voor zover de in artikel 1.2 van het verdrag ingeschreven mogelijkheid voor de bevoegde autoriteiten om bij briefwisseling een akkoord over de nadere regels te sluiten aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd, en voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en de verplichtingen die in het verdrag zelf al zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

Dat lijkt inderdaad zo voor de elementen opgesomd in de aangehaalde artikelen 3.2, 6 en 9 van het verdrag.

Indien de briefwisseling echter tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de regeling zou worden uitgebreid (door de omschrijving van de "evenementen" bedoeld in artikel 1.2) of indien de nadere bepalingen ook gevolgen zouden hebben voor de rechten en de plichten van de rechtzoekenden, bijvoorbeeld in het kader van de regeling van de vertrouwelijkheid bedoeld in artikel 10, dan zal de briefwisseling niet kunnen worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm. Het gevolg hiervan zou zijn dat een dergelijk akkoord ter instemming aan de Kamer van volksvertegenwoordigers moet worden voorgelegd.

II. Vertrouwelijkheid van de uitgewisselde informatie

5.1. Artikel 10 van het verdrag bepaalt dat de informatie die in het kader van dit verdrag wordt uitgewisseld vertrouwelijk is. Elke informatieverstrekkende partij kan echter aan de andere partij het "optreffen" (lees: opheffen) van het vertrouwelijke karakter van bepaalde informaties aankondigen. Blijkbaar wordt aldus het opheffen van het vertrouwelijke karakter van de uitgewisselde informatie overgelaten aan de verschillende informatieverstrekkende partijen, al blijft de vertrouwelijkheid wel het uitgangspunt.

5.2. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – *in de regel openbaar is*. Daarmee heeft de Grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld bij de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd.[4]

Door voor de in het kader van het verdrag uitgewisselde informatie de principiële openbaarheid ervan om te vormen tot een principiële vertrouwelijkheid, staat artikel 10 van het verdrag op gespannen voet met artikel 32 van de Grondwet. De wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' bepaalt gevallen waarin de openbaarheid kan worden geweigerd en die onder bepaalde voorwaarden ook toegepast kunnen worden op bepaalde van de in het kader van het verdrag uitgewisselde informatie. Bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de belangencategorieën "de veiligheid van de bevolking" (artikel 6, § 1, 1°, van de wet van 11 april 1994), "de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land"

[4] GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.3.2, met verwijzing naar *Parl.St.* Senaat 1991-92, nr. 100-49/2°, 9.

(artikel 6, § 1, 4°) en "het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn medegedeeld" (artikel 6, § 1, 7°), op grond waarvan een administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling kan afwijzen "wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van [die] belangen". Voor zover het om milieu-informatie gaat, wordt de aangelegenheid geregeld door de wet van 5 augustus 2006 'betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie'. In artikel 27 van die wet zijn enigszins vergelijkbare belangencategorieën opgenomen (artikel 27, § 1, 2°: "de openbare orde, de openbare veiligheid, hierin inbegrepen de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen, of de verdediging van het land"; artikel 27, § 1, 7°: "het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie wordt beschermd om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarmaking instemt"[5]).

Opdat de principiële vertrouwelijkheid die voortvloeit uit artikel 10 van het verdrag zou kunnen worden aanvaard, moet kunnen worden verantwoord dat het grondrecht van de burger moet wijken voor het belang dat met de vertrouwelijkheid gediend is en dat dit noodzakelijk is voor het geheel van de op basis van het verdrag mogelijk uit te wisselen informatie. Het in ongetwijfeld zo dat voor bepaalde van de uit te wisselen gegevens kan worden verantwoord dat de openbaarheid ervoor dient te wijken, bijvoorbeeld om veiligheidsredenen.[6] Het valt echter moeilijk in te zien dat dit voor al de informatie en in alle gevallen zo zou moeten zijn.

5.3. De regeling van artikel 10 van het verdrag houdt ook een omkering in van het principe vervat in beschikking 87/600/Euratom van de Raad van 14 december 1987 'inzake communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar', namelijk dat de verstrekte informatie "zonder enige beperking [mag] worden gebruikt, behalve wanneer die informatie door de kennisgevende Lid-Staat vertrouwelijk is verstrekt" (artikel 6, lid 1, van de beschikking). Hoewel die bepaling het mogelijk maakt voor lidstaten om bepaalde informatie als vertrouwelijk aan te merken, valt niet in te zien hoe het met de beschikking te rijmen valt dat die classificatie van tevoren bij het verdrag en in principe voor het geheel van de informatie wordt toegekend.

De gemachtigde houdt evenwel de omgekeerde stelling voor:

> "De Partijen kunnen strengere bilaterale regels overeenkomen dan de regels vastgelegd in een multilateraal akkoord, maar zij zouden echter geen minder strenge bilaterale regels kunnen vastleggen."

Uit dat antwoord blijkt verwarring over wat als "strenger" te beschouwen is. Aangezien het normdoel net de openbaarheid is, en de geheimhouding de uitzondering, zijn enkel toelaatbaar regelingen die meer openheid garanderen, doch geen bilaterale akkoorden die minder openheid garanderen.

---

[5] Indien de informatie betrekking heeft op emissies in het milieu, is deze uitzonderingsgrond overigens niet van toepassing (artikel 27, § 2, eerste lid, van de wet van 5 augustus 2006).

[6] Zoals informatie inzake beveiliging tegen indringing en verzekering van toegang met betrekking tot een kerncentrale. Zie in dat verband bijvoorbeeld beslissing nr. 2011-3 van 18 november 2011 van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot leefmilieu-informatie 'sur le refus de donner accès à la 'LTO-shortlist' concernant les centrales nucléaires Doel 1, Doel 2 et Tihange 1' (http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/acces/decisions/Decision-CFR-2011-3.pdf).

Bovendien is minstens een deel van de uitgewisselde informatie aan te merken als milieu-informatie in de zin van artikel 4 van het Verdrag van Aarhus.[7] Hoewel artikel 4, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus een aantal gevallen bevat waarin de toegang tot milieu-informatie kan worden beperkt, moeten die uitzonderingen overeenkomstig artikel 4, lid 5, eng worden geïnterpreteerd, zodat een algemeen vermoeden van vertrouwelijkheid ook moeilijk te verzoenen is met die bepaling.[8] De gemachtigde erkent slechts gedeeltelijk de noodzaak om artikel 10 van het verdrag toe te passen met inachtneming van de eisen van het Verdrag van Aarhus:

> "Om verenigbaar te zijn met het Verdrag van Aarhus, heeft de Europese gemeenschap de Richtlijn 2003/4 van 28 januari 2003 goedgekeurd. Deze richtlijn werd omgezet in Belgisch recht door de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Wat de krachtens dit verdrag uitgewisselde informatie betreft, legt deze wet aan België de verplichting op om enkel toegang te geven tot
>
> - de milieu-informatie in de zin van de wet
>
> - die gevraagd wordt
>
> - en onder voorbehoud van de in de wet bepaalde uitzonderingen.
>
> België moet derhalve de aanvraag concreet analyseren en de vertrouwelijkheid opheffen als en voor zover de wet dat oplegt. Artikel 10 is daarmee niet tegenstrijdig. Over het algemeen echter riskeren de volgende uitzonderingsgronden van toepassing te zijn: de openbare orde, de openbare veiligheid, hierin inbegrepen de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen, het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België, het geheim van de beraadslagingen van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, de vertrouwelijkheid van een advies of een mening die een derde vrijwillig en vertrouwelijk meedeelt aan een milieu-instantie en waarvan hij uitdrukkelijk heeft gevraagd het als vertrouwelijk te behandelen, en milieu-informatie waarvan de openbaarmaking, om reden dat die informatie niet af of onvolledig is, aanleiding kan geven tot misvatting."

De toepassing van artikel 10 van het verdrag zou als verenigbaar met de vigerende multilaterale en Europeesrechtelijke verplichtingen van België kunnen worden beschouwd indien de bevoegde autoriteiten ten aanzien van informatie die valt onder de artikelen 2, 3 en 4 van beschikking 87/600/Euratom of onder artikel 4 van het Verdrag van Aarhus, in overeenstemming met de mogelijkheid geboden door artikel 10, tweede zin, van het verdrag, systematisch de vertrouwelijkheid zouden opheffen, behalve in de gevallen dat er met die instrumenten verenigbare redenen zijn om de vertrouwelijkheid te handhaven. Indien echter, in lijn met de opmerkingen van de gemachtigde, de vertrouwelijkheid als basisregel zou worden gehanteerd en de openbaarheid slechts als individuele uitzondering, wordt afbreuk gedaan aan zowel beschikking 87/600/Euratom als aan het Verdrag van Aarhus, dat door de Europese Unie is geratificeerd.

---

[7] Verdrag 'betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden', gedaan te Aarhus op 25 juni 1998.

[8] Gelet op het gegeven dat artikel 10 lijnrecht ingaat tegen de centrale doelstelling van het Verdrag van Aarhus, kan het voorliggende verdrag niet beschouwd worden als een bilateraal verdrag tussen twee partijen bij een multilateraal verdrag, waarvan de wijziging is toegelaten bij artikel 41, lid 1, b), van het verdrag 'inzake het verdragenrecht', gedaan te Wenen op 23 mei 1969.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VERDRAG

Artikel 12

6. De draagwijdte van artikel 12, tweede lid, van het verdrag is onduidelijk.

Op basis van de tekst zoals die is geredigeerd, valt immers niet op te maken of het de bedoeling is dat het verdrag blijft gelden zolang één van beide verdragspartijen nog nucleaire noodplannen heeft, dan wel of het blijft gelden zolang beide staten nog dergelijke plannen hebben.

Aan de gemachtigde is bovendien gevraagd of het al dan niet voortbestaan van nucleaire en radiologische noodplannen louter afhangt van de wil van de verdragspartijen, dan wel of het bestaan daarvan volgt uit internationale of Europese regelgeving. Het is immers niet gebruikelijk dat de betrokken staten volledig eenzijdig aan hun verplichtingen kunnen ontsnappen.

De gemachtigde heeft een en ander als volgt verduidelijkt:

"a) Wat is de draagwijdte van artikel 12, laatste lid? Is het de bedoeling dat zolang een van de twee staten nog nucleaire noodplannen heeft dat dit verdrag blijft gelden, of moeten beiden nog noodplannen hebben?

--> De twee Partijen. Het is de bedoeling dat de twee Partijen zich voorbereiden op het nucleair en radiologisch risico, zodat zij de nuttige informatie optimaal kunnen uitwisselen in geval van incidenten of ongevallen.

b) Hangt het al dan niet voortbestaan van nucleaire en radiologische noodplannen louter af van de wil van de twee betrokken staten, of volgt het bestaan daarvan uit internationale/Europese regelgeving?

--> De nucleaire noodplanning wordt op internationaal vlak geregeld door het Verdrag van Wenen inzake nucleaire veiligheid van 20 september 1994; dit verdrag werd in België goedgekeurd door de wet van 26 november 1996.

Op Europees niveau wordt deze aangelegenheid geregeld door de artikelen 69, 97 en 98 van de Richtlijn 2013/59/Euratom van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling."

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg 'relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques', fait à Eischen le 28 avril 2004. L'accord a pour but d'assurer un échange d'informations mutuel entre la Belgique et le Luxembourg en cas d'incidents nucléaires susceptibles d'entraîner un rejet transfrontalier. Il complète les obligations de droit international et de droit européen qui existent déjà en la matière.

EXAMEN DU PROJET

3. Bien que l'on ne puisse que reproduire, dans les mêmes termes, l'intitulé de l'accord dans l'intitulé et l'article 2 du projet, l'occasion est à nouveau mise à profit pour souligner que, même si les conventions sont conclues par les gouvernements compétents, ceux-ci le font cependant au nom des personnes morales dont ils sont le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils agissent. Les parties contractantes sont donc ici le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg.

EXAMEN DE L'ACCORD

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Accords portant exécution de l'accord

4.1. L'article 1.2 de l'accord dispose que :

> « Les événements visés ainsi que les modalités d'application de l'Accord seront précisés par un échange de lettres entre les autorités désignées à l'article 2 du présent Accord ».

À cet égard, le délégué a fourni l'explication suivante :

> « Het verdrag legt de basisprincipes van de samenwerking vast en geeft machtiging aan de in artikel 2 gedefinieerde autoriteiten om de details via briefwisseling te bepalen, zoals in internationaal recht frequent gebeurt. De briefwisseling tussen administraties zal dus niet ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan de Kamer. Het was juist de bedoeling om voor de praktische details een minder zware procedure te hanteren ».

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, il y a lieu d'entendre par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

4.2. La disposition précitée prévoit que, pour l'application de l'accord, certains éléments seront précisés par « un échange de lettres » entre les autorités désignées à l'article 2 de l'accord, plus spécifiquement, pour le Luxembourg, le Service National de la Protection Civile du Ministère de l'intérieur et pour la Belgique, le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise du Service Public Fédéral Intérieur. Outre ce qui est prévu à l'article 1.2, il s'agit en l'occurrence de déterminer :

- les « modalités » de mise en place du réseau de transmission et des procédures et mesures qui s'y attachent (article 3.2) ;
- la nature précise des informations à échanger (article 6) ;
- le mandat précis du correspondant, de même que les « modalités » pratiques de son envoi en mission (article 9).

Dès lors que l'échange de lettres visé à l'article 1.2 de l'accord s'effectue par les autorités compétentes des deux parties contractantes, on peut admettre qu'il s'agit d'*accords dits en forme simplifiée.* En effet, l'intention est d'arrêter des modalités d'exécution concernant la coopération envisagée dans l'accord, et ce manifestement sans que ne soit suivie la procédure classique de conclusion des traités.

Concernant de telles modalités, on pourra se référer aux observations que le Conseil d'État a formulées dans son avis 42.631/AG du 8 mai 2007 :

> « Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simple 'executive agreements'. Ils ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment [2].
>
> La pratique révèle cependant également que certains accords comportent bel et bien des réglementations autonomes qui font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens. Pareils accords doivent dans ces cas être considérés comme des traités. Conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, ils devraient dès lors, en principe, être conclus par le Roi et recevoir l'assentiment des Chambres législatives. S'il s'agit 'de traités mixtes', les gouvernements communautaires et/ou régionaux doivent en outre être associés à leur conclusion et les parlements communautaires et/ou régionaux y donner eux aussi leur assentiment » [3].

Chaque fois qu'une modalité est élaborée, il conviendra par conséquent de vérifier s'il ne s'agit pas d'un traité. Si tel est le cas, il conviendra de suivre la procédure appropriée pour la conclusion de celle-ci et la modalité ne pourra produire d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, une telle modalité devra être publiée au Moniteur belge pour être contraignante.

---

[2] *Note 7 de l'avis 52.631/ AG*: Voir notamment J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges,* Bruxelles, 1980, pp. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België,* Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p.7.

[3] Avis C.E. 42.631/AG du 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-912/1, 15.

Pour autant que la faculté inscrite à l'article 1.2 de l'accord permettant aux autorités compétentes de conclure un accord sur les modalités par un échange de lettres soit interprétée d'une manière conforme à la Constitution et pour autant que ces accords ne prévoient que l'exécution administrative et technique de l'accord et qu'ils n'envisagent de donner exécution qu'à des droits et obligations figurant déjà dans l'accord lui-même, ce procédé ne soulève aucune objection au regard de l'article 167 de la Constitution.

Il semble en effet que tel soit le cas pour les éléments énumérés dans les articles 3.2, 6 et 9, précités, de l'accord.

Or, si l'échange de lettres a pour effet d'étendre le champ d'application du dispositif (par la définition des « événements » visés à l'article 1.2), ou si les modalités entraînent également des effets sur les droits et les devoirs des justiciables, dans le cadre, par exemple, des règles de confidentialité dont il est question à l'article 10, l'échange de lettres ne pourra pas être considéré comme un accord en forme simplifiée. Il y aurait alors lieu de soumettre pareil accord à l'assentiment de la Chambre des représentants.

II. Confidentialité des informations échangées

5.1. L'article 10 de l'accord prévoit que les informations échangées dans le cadre de cet accord, sont confidentielles. Chaque partie fournissant l'information peut néanmoins notifier à l'autre partie la levée du caractère de confidentialité de certaines informations. La levée du caractère confidentiel des informations échangées paraît ainsi être laissée à l'appréciation des différentes parties fournissant l'information, même si la confidentialité continue à être le principe.

5.2. L'article 32 de la Constitution énonce que chaque document administratif – notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement – *est en principe public*. C'est ainsi que le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental. Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation [4].

En transformant, dans le cadre de l'accord, la publicité de principe de l'échange d'informations en confidentialité de principe de celui-ci, l'article 10 de l'accord se heurte à l'article 32 de la Constitution. La loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' prévoit des cas dans lesquels la publicité peut être refusée et qui peuvent, à certaines conditions, également s'appliquer à certains échanges d'informations effectués dans le cadre de l'accord. Il peut, par exemple, s'agir des catégories d'intérêt « la sécurité de la population » (article 6, § 1er, 1°, de la loi du 11 avril 1994), « l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales » (article 6, § 1er, 4°) ainsi que le « caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité » (article 6, § 1er, 7°), pour lesquelles une autorité administrative peut rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication « si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un [de ces] intérêts ». Pour les informations liées à l'environnement, la matière est régie par la loi du 5 août 2006 'relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement'.

[4] C.C., 15 septembre 2004, n° 150/2004, B.3.2, avec renvoi à *Doc. parl.*, Sénat, 1991-92, n° 100-49/2°, 9.

L'article 27 de cette loi comporte des catégories d'intérêt quelque peu comparables (article 27, § 1er, 2° : « l'ordre public, la sécurité publique, en ce compris la protection physique des matières radioactives, ou la défense du territoire » ; article 27, § 1er, 7° : « le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles, lorsque ces informations sont protégées afin de préserver un intérêt économique légitime, à moins que la personne d'où proviennent les informations n'ait consenti à la publicité » [5]).

Pour que la confidentialité de principe qui découle de l'article 10 de l'accord puisse être admise, il faudra pouvoir justifier que le droit fondamental du citoyen doit céder devant l'intérêt présenté par la confidentialité et que ceci s'impose en ce qui concerne l'ensemble des informations pouvant être échangées en vertu de l'accord. Il est incontestable que pour certaines des données à échanger, il peut se justifier de renoncer à la publicité, par exemple pour des raisons de sécurité [6]. On aperçoit néanmoins difficilement pourquoi il devrait en être ainsi pour toutes les informations et dans tous les cas.

5.3. Le dispositif de l'article 10 de l'accord emporte également un renversement du principe inscrit dans la décision 87/600/Euratom du Conseil du 14 décembre 1987 'concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique', à savoir que les informations fournies « peuvent être utilisées sans restriction sauf lorsqu'elles sont fournies confidentiellement par l'État membre qui les a notifiées » (article 6, paragraphe 1, de la décision). Même si cette disposition permet aux États membres de considérer certaines informations comme confidentielles, on n'aperçoit pas comment le fait que la classification de l'accord soit attribuée à l'avance et, en principe, pour l'ensemble des informations, pourrait se concilier avec la décision.

Or, le délégué défend le point de vue contraire :

> « De Partijen kunnen strengere bilaterale regels overeenkomen dan de regels vastgelegd in een multilateraal akkoord, maar zij zouden echter geen minder strenge bilaterale regels kunnen vastleggen ».

Cette réponse témoigne d'une confusion à propos de ce qu'il convient de considérer comme normes « plus strictes ». Dès lors que la finalité de la norme est justement la publicité et que la confidentialité constitue l'exception, seuls sont admissibles les dispositifs garantissant davantage de publicité et non des accords bilatéraux garantissant moins de publicité.

En outre, au moins une partie des informations échangées doit être considérée comme informations environnementales au sens de l'article 4 de la Convention d'Aarhus [7]. Bien que l'article 4, paragraphes 3 et 4, de la Convention d'Aarhus, comporte un certain nombre de cas dans lesquels il est possible de limiter l'accès aux informations environnementales, ces

---

[5] Dans la mesure où les informations concernent des émissions dans l'environnement, ce motif d'exception ne s'applique par ailleurs pas (article 27, § 2, alinéa 1er, de la loi du 5 août 2006).

[6] Comme les informations en matière de protection contre l'intrusion et de garantie de l'accès concernant une centrale nucléaire. Voir, à cet égard, par exemple la décision n° 2011-3 du 18 novembre 2011 de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales 'sur le refus de donner accès à la 'LTO-shortlist' concernant les centrales nucléaires Doel 1, Doel 2 et Tihange 1' (http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/acces/decisions/Decision-CFR-2011-3.pdf).

[7] Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', faite à Aarhus le 25 juin 1998.

exceptions doivent être interprétées strictement, conformément à l'article 4, paragraphe 5, de sorte qu'une présomption générale de confidentialité se concilie elle aussi difficilement avec cette disposition [8]. Le délégué ne reconnaît que partiellement la nécessité d'appliquer l'article 10 de l'accord dans le respect des exigences de la Convention d'Aarhus :

> « Om verenigbaar te zijn met het Verdrag van Aarhus, heeft de Europese gemeenschap de Richtlijn 2003/4 van 28 januari 2003 goedgekeurd. Deze richtlijn werd omgezet in Belgisch recht door de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Wat de krachtens dit verdrag uitgewisselde informatie betreft, legt deze wet aan België de verplichting op om enkel toegang te geven tot
>
> - de milieu-informatie in de zin van de wet
>
> - die gevraagd wordt
>
> - en onder voorbehoud van de in de wet bepaalde uitzonderingen.
>
> België moet derhalve de aanvraag concreet analyseren en de vertrouwelijkheid opheffen als en voor zover de wet dat oplegt. Artikel 10 is daarmee niet tegenstrijdig. Over het algemeen echter riskeren de volgende uitzonderingsgronden van toepassing te zijn: de openbare orde, de openbare veiligheid, hierin inbegrepen de fysieke beveiliging van radioactieve stoffen, het vertrouwelijk karakter van de federale internationale betrekkingen van België, het geheim van de beraadslagingen van de federale regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, de vertrouwelijkheid van een advies of een mening die een derde vrijwillig en vertrouwelijk meedeelt aan een milieu-instantie en waarvan hij uitdrukkelijk heeft gevraagd het als vertrouwelijk te behandelen, en milieu-informatie waarvan de openbaarmaking, om reden dat die informatie niet af of onvolledig is, aanleiding kan geven tot misvatting ».

L'application de l'article 10 de l'accord pourrait être considéré comme compatible avec les obligations multilatérales et européennes belges en vigueur si les autorités compétentes levaient, conformément à la faculté offerte par l'article 10, deuxième phrase, de l'accord, systématiquement la confidentialité à l'égard des informations relevant des articles 2, 3 et 4, de la décision 87/600/Euratom ou de l'article 4 de la Convention d'Aarhus, sauf dans les cas où des motifs compatibles avec ces instruments justifient maintenir la confidentialité. Toutefois si, conformément aux observations du délégué, la confidentialité est utilisée comme norme de référence et la publicité uniquement comme exception individuelle, tant la décision 87/600/Euratom que la Convention d'Aarhus, ratifiée par l'Union européenne, sont méconnues.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

Article 12

6. On n'aperçoit pas la portée précise de l'article 12, paragraphe 2, de l'accord.

En se basant sur le texte tel qu'il est rédigé, on ne comprend en effet pas si l'intention est que l'accord reste applicable tant qu'une des deux parties contractantes a encore

[8] Compte tenu du fait que l'article 10 va complètement à l'encontre de l'objectif central de la Convention d'Aarhus, l'accord à l'examen ne saurait être considéré comme un traité bilatéral entre deux parties à un traité multilatéral, dont la modification est permise par l'article 41, paragraphe 1, b), de la Convention 'sur le droit des traités', faite à Vienne le 23 mai 1969.

des plans d'urgence nucléaire, ou s'il continue à s'appliquer aussi longtemps que les deux états ont encore de tels plans.

Il a en outre été demandé au délégué si le maintien ou non des plans d'urgence nucléaire et radiologique dépend seulement de la volonté des parties contractantes ou si leur existence découle de la réglementation internationale ou européenne. Il n'est en effet pas d'usage que les États concernés puissent se soustraire d'une manière totalement unilatérale à leurs obligations.

À ce sujet, le délégué a précisé ce qui suit :

« a) Wat is de draagwijdte van artikel 12, laatste lid? Is het de bedoeling dat zolang een van de twee staten nog nucleaire noodplannen heeft dat dit verdrag blijft gelden, of moeten beiden nog noodplannen hebben?

--> De twee Partijen. Het is de bedoeling dat de twee Partijen zich voorbereiden op het nucleair en radiologisch risico, zodat zij de nuttige informatie optimaal kunnen uitwisselen in geval van incidenten of ongevallen.

b) Hangt het al dan niet voortbestaan van nucleaire en radiologische noodplannen louter af van de wil van de twee betrokken staten, of volgt het bestaan daarvan uit internationale/Europese regelgeving?

--> De nucleaire noodplanning wordt op internationaal vlak geregeld door het Verdrag van Wenen inzake nucleaire veiligheid van 20 september 1994; dit verdrag werd in België goedgekeurd door de wet van 26 november 1996.

Op Europees niveau wordt deze aangelegenheid geregeld door de artikelen 69, 97 en 98 van de Richtlijn 2013/59/Euratom van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT