



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.339/1
van 23 december 2016

avis 60.339/1
du 23 décembre 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 25 april 1997
betreffende de bescherming van de
werknemers tegen de risico's
voortkomende uit ioniserende
stralingen en het koninklijk besluit
van 20 juli 2001 houdende
algemeen reglement op de
bescherming van de bevolking, van
de werknemers en het leefmilieu
tegen het gevaar van ioniserende
stralingen'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 25 avril 1997
concernant la protection des
travailleurs contre les risques
résultant des rayonnements
ionisants et l'arrêté royal du
20 juillet 2001 portant règlement
général de la protection de la
population, des travailleurs et de
l'environnement contre le danger
des rayonnements ionisants'

Op 27 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1997 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's voortkomende uit ioniserende stralingen en het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van ioniserende stralingen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2016.

*

Le 27 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 avril 1997 concernant la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnements ionisants et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 décembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 décembre 2016.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 25 april 1997 ‘betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico’s voortkomende uit ioniserende straling’ en in het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’.¹

De wijzigingen hebben betrekking op het dosimetrisch toezicht op werknemers: de gegevens betreffende de individuele blootstellingsdoses moeten niet langer worden bezorgd aan de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (hierna: FOD WASO), maar wel aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC), en voor het oprichten en het beheren van de centrale gegevensbank met betrekking tot die gegevens moet door de FOD WASO voortaan een beroep worden gedaan op het FANC.

3. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 108 van de Grondwet, in artikel 25/2, § 1, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ en in artikel 4, § 1, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

3.1. Blijkens de adviesaanvraag is het om advies voorgelegde ontwerp onlosmakelijk verbonden met het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de toekenning van het beheer en de uitbouw van een blootstellingsregister in het kader van het dosimetrisch toezicht aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’, dat voorziet in de inwerkingtreding van artikel 19 van de wet van 26 januari 2014 “wat betreft het dosimetrisch toezicht, voor zover het betrekking heeft op het belasten van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle met de uitbouw en het beheer van een blootstellingsregister”, dat het artikel 25/2 invoegt in de wet van 15 april 1994.

¹ De inhoud van het ontwerp stemt overeen met het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 18 november 2014 advies 56.669/1 heeft uitgebracht.

Over dat ontwerp van koninklijk besluit heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 18 november 2016 advies 60.271/3 uitgebracht, waarin het volgende werd opgemerkt²:

“[...] De bepalingen van onderafdeling 2 van afdeling 11 van hoofdstuk III van de wet van 15 april 1994 die betrekking hebben op het blootstellingsregister, vormen [...] een onlosmakelijk geheel. Zo valt niet in te zien hoe het FANC met de uitbouw en het beheer van een blootstellingsregister kan worden belast zonder dat de bepalingen van de wet van 15 april 1994 in werking zijn getreden die regelen op wie dat register van toepassing is (artikel 25/3), welke gegevens het register bevat (artikel 25/6), waarvan die gegevens afkomstig zijn (artikel 25/4), hoe lang ze worden bewaard (artikel 25/5) en wie toegang heeft tot het register (artikel 25/7). Bijgevolg kan – om rechtsgrond te bieden aan het ontworpen koninklijk besluit – er niet mee worden volstaan om enkel artikel 19 van de wet van 26 januari 2014 in werking te doen treden. Zoals de Raad van State in het aangehaalde advies 56.669/1 reeds heeft opgemerkt, is daartoe vereist dat de artikelen 25/1 tot 25/15 van de wet van 15 april 1994 in werking zijn getreden.”

3.2. In zoverre in de ontworpen bepalingen bevoegdheden aan het FANC worden toegekend inzake het beheer van individuele blootstellingsdoses in het kader van het dosimetrisch toezicht, kunnen deze enkel worden aangenomen wanneer ook de artikelen 25/1 tot 25/15 van de wet van 15 april 1994 in werking worden gesteld.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 31 van de wet van 26 januari 2014 voorziet in de invoeging van een artikel 25/14 in de wet van 15 april 1994 dat luidt:

“De koninklijke besluiten die in uitvoering van deze afdeling worden genomen, worden vooraf ter advies voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en aan de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk.”

Over het om advies voorgelegde ontwerp werd wel reeds het advies van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk gevraagd, maar uit de adviesaanvraag blijkt niet dat het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer reeds werd bekomen, zodat dit vooralsnog dient te gebeuren.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

² Adv.RvS 60.271/3 van 18 november 2016 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de toekenning van het beheer en de uitbouw van een blootstellingsregister in het kader van het dosimetrisch toezicht aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Het ontwerp strekt onder meer tot het aanbrengen van wijzigingen aan het koninklijk besluit van 25 april 1997 ‘betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico’s voortkomende uit ioniserende straling’ (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

In het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van boek V-Omgevingsfactoren en fysieke agentia van de codex over het welzijn op het werk’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 19 oktober 2016 advies 60.039/1 heeft uitgebracht, wordt evenwel voorzien in de opheffing van dat besluit. De ontworpen regeling zal bijgevolg in dat (ontwerp)besluit moeten worden ingepast.

Aanhef

6. In de Franse tekst van het zevende lid van de aanhef schrijve men “Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail” in plaats van “Conseil supérieur de la Prévention et de la Protection au Travail”.

Artikel 4

7. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op (lees: uitwerking heeft vanaf) 1 maart 2014.

In voornoemd advies 60.271/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de toekenning van het beheer en de uitbouw van een blootstellingsregister in het kader van het dosimetrisch toezicht aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ het volgende opgemerkt:

“Naar luid van artikel 1 van het ontwerp heeft artikel 19 van de wet van 26 januari 2014 uitwerking met ingang van 1 maart 2014. Zodoende wordt aan die bepaling terugwerkende kracht verleend tot vóór de datum van de bekendmaking van die wet in het Belgisch Staatsblad van 10 maart 2014.

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan de terugwerkende kracht van een wettelijke bepaling enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.³ Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden

³ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2.

van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁴

Nog afgezien van de vraag of daarvoor rechtsgrond voorhanden is, valt te betwijfelen of de terugwerkende kracht die aldus aan bepalingen van de wet van 26 januari 2014 wordt gegeven, onontbeerlijk zou zijn voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Daarbij kan bezwaarlijk worden aangevoerd dat het FANC reeds sinds maart 2014 de individuele blootstellingsdossiers ontvangt die de diensten voor fysieke controle haar toesturen. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het aangehaalde advies 56.669/1 van 18 november 2014 heeft opgemerkt, kon het FANC slechts de bevoegdheid inzake het dosimetrisch toezicht verkrijgen na de inwerkingtreding van de artikelen 25/1 tot 25/15 van de wet van 15 april 1994, zoals ingevoegd bij de artikelen 17 tot 32 van de wet van 26 januari 2014. Het gegeven dat in strijd hiermee werd gehandeld, lijkt op zich niet te volstaan om de terugwerkende kracht te kunnen verantwoorden.”

Wat geldt voor de noodzakelijke rechtsgrond voor het om advies voorgelegde ontwerp, geldt tevens ten aanzien van het ontwerp zelf. De ontworpen bepalingen kunnen in ieder geval niet in werking treden vóór de datum van inwerkingtreding van hun rechtsgrond.

*

⁴ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter des modifications à l'arrêté royal du 25 avril 1997 'concernant la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnements ionisants' et à l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants'¹.

Les modifications concernent la surveillance dosimétrique des travailleurs : les données relatives aux doses d'exposition individuelles ne doivent plus être transmises au Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (ci-après : SPF ETCS), mais à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : AFCN) et, pour la création et la gestion de la banque centrale de données y afférente, le SPF ETCS devra désormais faire appel à l'AFCN.

3. Selon le préambule du projet, le fondement juridique est recherché dans l'article 108 de la Constitution, dans l'article 25/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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', et dans l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

3.1. Il ressort de la demande d'avis que le projet soumis pour avis est indissolublement lié au projet d'arrêté royal 'confiant à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire la gestion et la mise en place d'un registre d'exposition dans le cadre de la surveillance dosimétrique', qui prévoit l'entrée en vigueur de l'article 19 de la loi du 26 janvier 2014 « en ce qui concerne la surveillance dosimétrique, pour ce qui concerne le fait de charger l'Agence fédérale de contrôle nucléaire de la mise en place et de la gestion d'un registre d'exposition » qui insère l'article 25/2 dans la loi du 15 avril 1994.

Le 18 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a rendu sur ce projet d'arrêté royal l'avis 60.271/3, qui observait ce qui suit² :

« [...] les dispositions de la sous-section 2 de la section 11 du chapitre III de la loi du 15 avril 1994 qui ont trait au registre d'exposition, constituent un ensemble indissociable. Ainsi, on n'aperçoit pas comment l'AFCN pourrait être chargée de la mise

¹ Le contenu du projet correspond au projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 56.669/1 le 18 novembre 2014.

² Avis C.E. 60.271/3 du 18 novembre 2016 sur un projet d'arrêté royal 'confiant à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire la gestion et la mise en place d'un registre d'exposition dans le cadre de la surveillance dosimétrique'.

en place et de la gestion d'un registre d'exposition sans que soient entrées en vigueur les dispositions de la loi du 15 avril 1994 qui précisent les personnes auxquelles s'applique ce registre (article 25/3), les données que comporte ce dernier (article 25/6), la provenance de ces données (article 25/4), leur durée de conservation (article 25/5) ainsi que les personnes bénéficiant d'un accès au registre (article 25/7). Par conséquent, ne faire entrer en vigueur que l'article 19 de la loi du 26 janvier 2014 ne saurait suffire à procurer à l'arrêté royal en projet son fondement juridique. Comme le Conseil d'État l'a déjà observé dans son avis précité 56.669/1, il est à cette fin requis que les articles 25/1 à 25/15 de la loi du 15 avril 1994 soient entrés en vigueur ».

3.2. Dans la mesure où les dispositions en projet attribuent des compétences à l'AFCN en matière de gestion des doses d'exposition individuelles dans le cadre de la surveillance dosimétrique, elles ne pourront être adoptées qu'une fois que les articles 25/1 à 25/5 de la loi du 15 avril 1994 auront également été mis en vigueur.

FORMALITÉS

4. L'article 31 de la loi du 26 janvier 2014 insère un article 25/14 dans la loi du 15 avril 1994, qui s'énonce comme suit :

« Les arrêtés royaux pris en exécution de la présente section sont soumis au préalable à la Commission de la protection de la vie privée pour avis et [au] Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au Travail ».

L'avis du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail a déjà été demandé au sujet du projet soumis pour avis, mais il ne ressort pas de la demande d'avis que l'avis de la Commission de la protection de la vie privée a déjà été recueilli, ce qui doit encore être fait.

Si les avis susmentionnés devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. Le projet vise notamment à apporter des modifications à l'arrêté royal du 25 avril 1997 'concernant la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnements ionisants' (articles 1^{er} et 2 du projet).

Or, le projet d'arrêté royal 'établissant le livre V – Facteurs d'environnement et agents physiques du code du bien-être au travail', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 60.039/1 le 19 octobre 2016, prévoit l'abrogation de cet arrêté. Le régime en projet devra par conséquent être intégré dans cet arrêté (en projet).

Préambule

6. Dans le texte français du septième alinéa du préambule, on écrira « Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail » au lieu de « Conseil supérieur de la Prévention et de la Protection au Travail ».

Article 4

7. L'article 4 du projet dispose que l'arrêté entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} mars 2014.

Dans l'avis 60.271/3 précité, le Conseil d'État, section de législation a formulé sur le projet d'arrêté royal 'confiant à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire la gestion et la mise en place d'un registre d'exposition dans le cadre de la surveillance dosimétrique' l'observation suivante :

« Selon l'article 1^{er} du projet, l'article 19 de la loi du 26 janvier 2014 produit ses effets le 1^{er} mars 2014. Ainsi, cette disposition rétroagit à une date antérieure à la publication de cette loi au Moniteur belge du 10 mars 2014.

Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la rétroactivité d'une disposition légale peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général³. S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet que l'issue de procédures judiciaires est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁴.

Indépendamment, encore, de la question de savoir s'il existe un fondement juridique à cet égard, on peut douter que la rétroactivité ainsi conférée aux dispositions de la loi du 26 janvier 2014, soit indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. On peut à cet égard difficilement soutenir que l'AFCN reçoit depuis mars 2014 les dossiers d'exposition individuelle que les services de contrôle physique lui envoient. Ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, section de législation, dans son avis précité 56.669/1 du 18 novembre 2014, l'AFCN ne pouvait être investie de la compétence en matière de surveillance dosimétrique qu'une fois entrés en vigueur les articles 25/1 à 25/15 de la loi du 15 avril 1994, insérés par les articles 17 à 32 de la loi du 26 janvier 2014. La circonstance que ce principe n'a pas été respecté, ne semble en soi pas suffire à pouvoir justifier la rétroactivité ».

³ Note 3 de l'avis cité : Voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

⁴ Note 4 de l'avis cité : Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

Ce qui vaut pour le fondement juridique nécessaire du projet soumis pour avis, vaut également à l'égard du projet même. Les dispositions en projet ne peuvent en tout cas pas entrer en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de leur fondement juridique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME