RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.592/3
van 3 januari 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.592/3
du 3 janvier 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant fixation du plan d’urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge’

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡

Op 1 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 december 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, 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 3 januari 2018.

*

Le 1er décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 décembre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, 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 3 janvier 2018.

*

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgische grondgebied (hierna ook: het noodplan) vast te stellen (artikel 1 en de bijlage van het ontwerp). Voorts wordt de "provinciegouverneur wiens grondgebied zich binnen een noodplanningszone (…) rond de nucleaire installaties bevindt" ermee belast een bijzonder nood- en interventieplan uit te werken, terwijl de "overige actoren" die door het noodplan worden aangewezen als verantwoordelijken, aanvullende procedures, plannen of analyses dienen op te stellen (artikel 2). Ten slotte voorziet het ontwerp in de opheffing van het koninklijk besluit van 17 oktober 2003 'tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied' (artikel 3).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Het ontwerp van koninklijk besluit is zowel in het Frans als in het Nederlands gesteld, doch van het omvangrijke noodplan zelf, dat als bijlage bij het ontwerp is gevoegd, wordt enkel een Nederlandse versie aan de Raad van State voorgelegd.

Krachtens artikel 56, § 1, eerste lid, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, worden de koninklijke besluiten in beginsel in het Nederlands én in het Frans gesteld. Krachtens de artikelen 47 en 48 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten de teksten aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd in de taal of in de talen waarin de tekst afgekondigd of vastgesteld moet worden en, wanneer teksten worden voorgelegd die in het Nederlands en in het Frans zijn gesteld, loopt het onderzoek zowel over de in ieder der twee talen gestelde teksten als over hun onderlinge overeenstemming. Uit die bepalingen vloeit voort dat het onderzoek van de Raad van State, afdeling Wetgeving, dient te slaan op zowel de Nederlandse als de Franse versie van de om advies voorgelegde ontwerpen, wat impliceert dat beide taalversies bij de adviesaanvraag dienen te worden gevoegd. Als dat laatste niet het geval is, kan de Raad van State geen onderzoek voeren zoals de wet dat vereist.

De adviesaanvraag moet bijgevolg geacht worden niet op ontvankelijke wijze te zijn ingediend. Er moet een nieuwe adviesaanvraag worden ingediend met de twee taalversies van het noodplan.

SLOTOPMERKINGEN

3. Alhoewel de Raad van State, afdeling Wetgeving, wegens het ontbreken van de Franse versie van het noodplan, geen advies ten gronde kan verlenen, wordt de gelegenheid te baat genomen om nu reeds te wijzen op enkele mogelijke problemen met betrekking tot de rechtsgrond van het ontworpen besluit, waarmee alvast rekening kan worden gehouden bij het voorbereiden van de nieuwe adviesaanvraag.

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in de artikelen 8 en 9, §§ 2 en 5, van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid', in voorkomend geval in artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), gelezen in samenhang met voormelde bepalingen van de wet van 15 mei 2007.

Op basis van artikel 8 van de wet van 15 mei 2007 kan de Koning maatregelen inzake civiele veiligheid vaststellen.[1] Zo kan hij onder meer:

> "1° een programma van maatregelen van civiele veiligheid opstellen dat moet toegepast worden door elke inwoner, door de openbare diensten die Hij aanduidt en door elk privaat of openbaar organisme of instelling van openbaar nut;
>
> 2° de maatregelen voor de identificatie van de risico's vaststellen, met name de inventaris van de risico's die aanwezig zijn op het nationaal grondgebied en die door de administratieve overheden in aanmerking kunnen genomen worden in het kader van de noodplanning;
>
> 3° de maatregelen vaststellen met betrekking tot interdepartementaal of multidisciplinair beheer, coördinatie of ondersteuning van gebeurtenissen of noodsituaties;
>
> 4° de maatregelen vaststellen met betrekking tot de voorbereiding van interdepartementaal of multidisciplinair beheer, coördinatie of ondersteuning van gebeurtenissen of noodsituaties, hierin inbegrepen de noodplanning en de opleiding;
>
> 5° de normen vaststellen inzake de bluswatervoorraden waarover de gemeenten moeten beschikken."

Sommige van de maatregelen die in het noodplan worden opgenomen, vallen daaronder.

Op grond van artikel 9, § 2, van de wet van 15 mei 2007 stelt de Koning de nood- en interventieplannen op die een antwoordstructuur organiseren voor gebeurtenissen en noodsituaties die een beheer, een coördinatie of een ondersteuning op nationaal vlak vereisen. Het noodplan beantwoordt grotendeels aan die omschrijving.

Op basis van artikel 9, § 5, van de wet van 15 mei 2007 mag de Koning bepalen voor welke risico's door de gemeenten, de provincies en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad een bijzonder nood- en interventieplan moet worden opgesteld. Die bepaling geldt als rechtsgrond voor de opdrachten aan de provinciegouverneurs vervat in artikel 2 van het ontwerp.

3.2. Het is echter onduidelijk welke bepaling als rechtsgrond kan gelden voor de "aanvullende procedures, plannen of analyses" die moeten worden opgesteld door andere verantwoordelijken, bedoeld in punt 5.1.2 van het noodplan.

[1] Krachtens artikel 3 van die wet omvat de civiele veiligheid "alle civiele maatregelen en middelen nodig voor het volbrengen van de opdrachten vermeld in de wet om te allen tijde personen en hun goederen en leefomgeving ter hulp te komen en te beschermen". Krachtens artikel 2, 7°, dient onder "civiele maatregelen" te worden begrepen "maatregelen van niet-politionele en niet-militaire aard".

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡

Daarover om toelichting verzocht, antwoordde de gemachtigde:

"De rechtsgrond hiervoor is artikel 9, § 1 van de wet van 15 mei 2007: 'De Koning kan de inhoud van de verschillende nood- en interventieplannen, hun wijze van opmaken en hun organisatorische en functionele structuur bepalen.' Deze rechtsgrond werd toegevoegd aan het ontwerp van KB.

Wat specifiek de aanvullende procedures, plannen of analyses van de exploitant betreft, bepaalt art. 4, § 1 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk het volgende: 'De Koning kan aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.' Deze rechtsgrond werd toegevoegd aan het ontwerp van KB.

Art. 5, § 1 van dezelfde wet bepaalt bovendien: 'De werkgever treft de nodige maatregelen ter bevordering van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.'

Deze wet wordt aangevuld door de Codex over het welzijn op het werk van 28 april 2017:

> Art. I.2-23. 'De werkgever stelt een intern noodplan op dat van toepassing is voor de bescherming van de werknemers wanneer dit nodig is naar aanleiding van de vaststellingen gedaan ingevolge de risicoanalyse. Dit plan is gesteund op procedures die aangepast zijn aan gevaarlijke situaties en mogelijke ongevallen of incidenten die eigen zijn aan de onderneming of instelling evenals aan de gevallen van geweld van externe oorsprong. Deze procedures hebben betrekking op: 1° de informatie en de instructies betreffende de maatregelen in geval van nood; 2° het alarm- en communicatiesysteem; 3° de veiligheidsoefeningen; 4° de handelingen te stellen bij evacuatie en eerste hulp; 5° de middelen voor de eerste verzorging; 6° de maatregelen om posttraumatische stress te voorkomen of te beperken.'"

Artikel 4 van de wet van 4 augustus 1996 'betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk' lijkt inderdaad rechtsgrond te kunnen bieden voor het opleggen van verplichtingen aan de uitbaters vermeld in het eerste streepje van punt 5.1.2 van het noodplan, maar de vraag blijft wat de rechtsgrond is voor de overige actoren die in dat punt worden vermeld.[2]

3.3. Meer in het algemeen moet overigens worden vastgesteld dat het noodplan ook beperkingen van grondrechten inhoudt. Het gaat bijvoorbeeld om het verplicht verlaten van de woning of de (tijdelijke of definitieve) verplichte herhuisvesting (punten 6.3.3.3 en 6.3.4.3 van het noodplan).

Voor het beperken van de meest fundamentele rechten en vrijheden geldt nagenoeg in alle gevallen een legaliteitsbeginsel en is dus steeds een specifiek optreden van de wetgever nodig. Ook indien kan worden aangenomen dat deze beperkingen van grondrechten, gelet op hun aard, niet op een zeer uitgewerkte wijze door de wetgever zelf moeten worden vastgesteld, moeten ze kunnen worden gesteund op een voldoende nauwkeurig omschreven en

[2] Gelet op het gegeven dat er, wat de provinciegouverneurs betreft, in een expliciete delegatie is voorzien in artikel 9, § 5, van de wet van 15 mei 2007, kan niet zomaar worden aangenomen dat voor alle andere actoren kan worden teruggevallen op artikel 9, § 1, van die wet.

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡

omkaderde delegatie vanwege de wetgever aan de Koning. Een louter algemene machtiging volstaat derhalve niet; uitdrukkelijke en specifieke machtigingsbepalingen zijn noodzakelijk.[3]

Indien men het noodplan zoals het is geconcipieerd wenst te handhaven, dan zal een meer stevige wettelijke basis noodzakelijk zijn.

*

[3] In adv.RvS 41.963/2 van 17 januari 2007 over een voorontwerp dat tot de wet van 15 mei 2007 heeft geleid, werd overigens bij het ontworpen artikel 8 opgemerkt dat de machtiging te algemeen was en gepreciseerd diende te worden (*Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2928/001, 120). De regering heeft de ontworpen bepaling daarop aangevuld (zie het huidige artikel 8 van de wet van 15 mei 2007), maar uit geen van de toegevoegde bepalingen blijkt dat ook beperkingen van grondrechten zoals in de aangehaalde bepalingen van het noodplan mogelijk zijn.

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡

PORTÉE DU PROJET

1. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer le plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge (ci-après également : le plan d'urgence) (article 1er et annexe du projet). Ensuite, le « gouverneur de province dont le territoire se situe au sein d'une zone de planification d'urgence (…) autour des installations nucléaires » est chargé d'élaborer un plan particulier d'urgence et d'intervention, tandis que les « autres acteurs », désignés comme responsables par le plan d'urgence, doivent établir des procédures, plans ou analyses complémentaires (article 2). Enfin, le projet prévoit l'abrogation de l'arrêté royal du 17 octobre 2003 'portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge' (article 3).

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

2. Le projet d'arrêté royal est rédigé tant en français qu'en néerlandais, mais seule la version néerlandaise du volumineux plan d'urgence proprement dit, qui est annexé au projet, a été soumise au Conseil d'État.

En vertu de l'article 56, § 1er, alinéa 1er, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les arrêtés royaux sont en principe rédigés en français et en néerlandais. En vertu des articles 47 et 48 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les textes sont soumis à la section de législation dans la langue ou dans les langues où ils doivent être promulgués ou arrêtés et, lorsque la section est saisie de textes rédigés en français et en néerlandais, son examen porte tant sur les textes rédigés dans chacune des deux langues que sur la concordance de ces textes. Il résulte de ces dispositions que l'examen du Conseil d'État, section de législation, doit porter tant sur le texte français que néerlandais des projets soumis pour avis, ce qui implique que les deux versions linguistiques doivent être jointes à la demande d'avis. Dans le cas contraire, le Conseil d'État ne peut pas procéder à l'examen comme la loi l'exige.

Il faut dès lors considérer que la demande d'avis n'a pas été introduite de manière recevable. Une nouvelle demande d'avis contenant les deux versions linguistiques du plan d'urgence devra être introduite.

OBSERVATIONS FINALES

3. Bien que le Conseil d'État, section de législation, ne puisse donner d'avis au fond compte tenu de l'absence de la version française du plan d'urgence, l'occasion est néanmoins mise à profit pour déjà attirer l'attention sur plusieurs problèmes potentiels concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet, dont il pourra être tenu compte lors de la préparation de la nouvelle demande d'avis.

3.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans les articles 8 et 9, §§ 2 et 5, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', le cas échéant dans l'article 108

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡

de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), combiné avec les dispositions précitées de la loi du 15 mai 2007.

Sur la base de l'article 8 de la loi du 15 mai 2007, le Roi peut arrêter les mesures en matière de sécurité civile [1]. Il peut notamment :

> « 1° établir un programme de mesures de sécurité civile à appliquer par chaque habitant, par les services publics qu'Il désigne et par tout organisme privé, public ou d'utilité publique.
>
> 2° arrêter les mesures relatives à l'identification des risques, à savoir l'inventaire des risques présents sur le territoire national et susceptibles d'être pris en compte par les autorités administratives compétentes dans le cadre de la planification d'urgence.
>
> 3° arrêter les mesures relatives à la gestion, la coordination ou l'appui interdépartemental ou multidisciplinaire d'événements et de situations d'urgence.
>
> 4° arrêter les mesures relatives à la préparation de la gestion, de la coordination ou de l'appui interdépartemental ou multidisciplinaire, en ce compris la planification d'urgence et la formation.
>
> 5° arrêter les normes en matière de ressources en eau d'extinction dont les communes sont tenues de disposer ».

Certaines mesures inscrites dans le plan d'urgence relèvent de cette compétence.

Conformément à l'article 9, § 2, de la loi du 15 mai 2007, le Roi établit des plans d'urgence et d'intervention qui organisent une structure de réponse aux événements et situations d'urgence nécessitant une gestion, une coordination ou un appui à l'échelon national. Le plan d'urgence répond largement à cette définition.

Sur la base de l'article 9, § 5, de la loi du 15 mai 2007, le Roi peut déterminer les risques qui doivent faire l'objet d'un plan particulier d'urgence et d'intervention dans les communes, les provinces et l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Cette disposition procure un fondement juridique aux missions confiées aux gouverneurs de province par l'article 2 du projet.

3.2. On n'aperçoit pas, cependant, quelle disposition peut servir de fondement juridique aux « procédures, plans ou analyses complémentaires » que doivent établir les autres responsables visés au point 5.1.2 du plan d'urgence.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « De rechtsgrond hiervoor is artikel 9, § 1 van de wet van 15 mei 2007: 'De Koning kan de inhoud van de verschillende nood- en interventieplannen, hun wijze van opmaken en hun organisatorische en functionele structuur bepalen.' Deze rechtsgrond werd toegevoegd aan het ontwerp van KB.

[1] En vertu de l'article 3 de cette loi, la sécurité civile comprend « l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires pour accomplir les missions visées par la loi afin de secourir et de protéger en tous temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie ». En vertu de l'article 2, 7°, il faut entendre par « mesures civiles » « les mesures de nature non policière et non militaire ».

‡LW-BHBSJDCBJ-GCFJCVT‡

Wat specifiek de aanvullende procedures, plannen of analyses van de exploitant betreft, bepaalt art. 4, § 1 van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk het volgende: 'De Koning kan aan de werkgevers en de werknemers alle maatregelen opleggen die nodig zijn voor het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.' Deze rechtsgrond werd toegevoegd aan het ontwerp van KB.

Art. 5, § 1 van dezelfde wet bepaalt bovendien: 'De werkgever treft de nodige maatregelen ter bevordering van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.'

Deze wet wordt aangevuld door de Codex over het welzijn op het werk van 28 april 2017 :

> Art. I.2-23. 'De werkgever stelt een intern noodplan op dat van toepassing is voor de bescherming van de werknemers wanneer dit nodig is naar aanleiding van de vaststellingen gedaan ingevolge de risicoanalyse. Dit plan is gesteund op procedures die aangepast zijn aan gevaarlijke situaties en mogelijke ongevallen of incidenten die eigen zijn aan de onderneming of instelling evenals aan de gevallen van geweld van externe oorsprong. Deze procedures hebben betrekking op: 1° de informatie en de instructies betreffende de maatregelen in geval van nood; 2° het alarm- en communicatiesysteem; 3° de veiligheidsoefeningen; 4° de handelingen te stellen bij evacuatie en eerste hulp; 5° de middelen voor de eerste verzorging; 6° de maatregelen om posttraumatische stress te voorkomen of te beperken' ».

Si l'article 4 de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' semble effectivement pouvoir procurer un fondement juridique pour imposer des obligations aux exploitants mentionnés au premier tiret du point 5.1.2 du plan d'urgence, la question du fondement juridique pour les autres acteurs visés dans ce point subsiste [2].

3.3. D'une manière plus générale, il convient au surplus de constater que le plan d'urgence contient également des limitations de droits fondamentaux. Il s'agit par exemple de l'obligation de quitter le logement ou l'obligation de relogement (temporaire ou définitif) (points 6.3.3.3 et 6.3.4.3 du plan d'urgence).

La limitation des libertés et droits les plus fondamentaux est soumise dans presque tous les cas à un principe de légalité et nécessite dès lors toujours une intervention spécifique du législateur. Même s'il peut être admis que ces limitations de droits fondamentaux, eu égard à leur nature, ne doivent pas être fixées de manière très précise par le législateur lui-même, elles doivent pouvoir reposer sur une délégation du législateur au Roi définie de manière suffisamment précise et suffisamment encadrée. Une simple délégation générale n'est donc pas suffisante; des délégations expresses et spécifiques sont nécessaires [3].

[2] Eu égard au fait qu'en ce qui concerne les gouverneurs de province, l'article 9, § 5, de la loi du 15 mai 2007 prévoit une délégation explicite, on ne peut admettre simplement que l'on puisse recourir à l'article 9, § 1er, de cette loi pour tous les autres acteurs.

[3] L'avis C.E. 41.963/2 du 17 janvier 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 observait d'ailleurs à propos de l'article 8 en projet que la délégation était trop générale et devait, par conséquent, être précisée (*Doc. Parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2928/001, p. 120). Faisant suite à cette observation, le gouvernement a complété la disposition en projet (voir l'actuel article 8 de la loi du 15 mai 2007), mais il ne ressort d'aucune des

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡

Si l'intention est de maintenir le plan d'urgence dans sa conception actuelle, une base légale plus solide sera nécessaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

dispositions ajoutées qu'il est possible de limiter des droits fondamentaux comme dans les dispositions précitées du plan d'urgence.

‡LW-BHBSJDCBI-GCFJCVT‡