RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.636/3
van 9 januari 2018

over

een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.636/3
du 9 janvier 2018

sur

un avant-projet de loi ‘portant modification 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’

‡LW-BHBSJDEFI-GCGDGUQ‡

Op 8 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 voorontwerp van wet 'houdende wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, staatsraad, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 januari 2018.

*

Le 8 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant modification 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'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 27 décembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, conseiller d'État, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 janvier 2018.

*

‡LW-BHBSJDEFI-GCGDGUQ‡

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 tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'.

Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot de vervanging van artikel 19, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 teneinde een meer specifieke rechtsgrond te verlenen voor een aantal goedkeuringen, erkenningen en vergunningen op het vlak van medische en diergeneeskundige aangelegenheden die door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) worden verleend, almede tot het voorzien in een aantal nieuwe delegaties aan de Koning en het FANC.

De artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp strekken tot het opnemen in de genoemde wet van een nieuwe regeling die betrekking heeft op de verplichte oprichting door de vergunninghouder van een inrichting met medisch-radiologische installaties van een dienst voor medische stralingsfysica binnen de inrichting (ontworpen artikel 27*bis*, § 1), onder toezicht van het FANC (ontworpen artikel 27*ter*, § 5). De verdere invulling van die regeling wordt in grote mate gedelegeerd aan de Koning (ontworpen artikelen 27*bis*, §§ 2 en 3, en 27*ter*, §§ 2 tot 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

3. Het voorontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 'tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom'. Dat moet in een nieuwe aan het voorontwerp toe te voegen bepaling worden geëxpliciteerd.

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

‡LW-BHBSJDEFI-GCGDGUQ‡

Artikel 2

4. Het ontworpen artikel 19, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 heeft niet enkel betrekking op een aantal toezichts- en onderzoekstaken van het FANC, maar ook op een aantal opdrachten van regelgevende aard, waarvan sommige worden gedelegeerd aan de Koning en andere aan het FANC zelf.

In de eerste plaats verdient het aanbeveling om omwille van de duidelijkheid een onderscheid te maken tussen de toezichts- en onderzoekstaken van het FANC (waarop het bestaande tweede lid van artikel 19 van de wet van 15 april 1994 betrekking heeft) en de delegaties van reglementaire bevoegdheid. Die delegaties worden dan ook het best opgenomen na dat tweede lid.

Ten tweede, voor zover regelgevende taken worden gedelegeerd aan het FANC, moet in herinnering worden gebracht dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken. Er dient te worden onderzocht of de onderdelen 5°, 7°, 8°, 9°, 12° en 13° van het ontworpen artikel 19, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 al dan niet dienen te worden gewijzigd in het licht van wat voorafgaat.

Artikel 6

5. Artikel 6 van het ontwerp moet worden ondergebracht in een afzonderlijk hoofdstuk 3 met als opschrift "Slotbepaling".

*

‡LW-BHBSJDEFI-GCGDGUQ‡

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 d'apporter un certain nombre de modifications dans 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'.

L'article 2 de l'avant-projet vise à remplacer l'article 19, alinéa 1er, de la loi du 15 avril 1994 afin de fournir un fondement juridique plus spécifique à une série d'approbations, d'agréments et d'autorisations en matières médicales et vétérinaires, octroyés par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'A.F.C.N.), ainsi qu'à prévoir un certain nombre de nouvelles délégations au Roi et à l'A.F.C.N.

Les articles 3 à 5 de l'avant-projet ont pour objet d'inscrire dans la loi précitée un nouveau dispositif concernant la création obligatoire d'un service de radiophysique médicale par le détenteur d'autorisation d'un établissement comprenant des installations radiologiques médicales, (article 27*bis*, § 1er, en projet) sous la surveillance de l'A.F.C.N. (article 27*ter*, § 5, en projet). La mise en œuvre de ce dispositif est déléguée dans une large mesure au Roi (articles 27*bis*, §§ 2 et 3, et 27*ter*, §§ 2 à 4, en projet).

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

3. L'avant-projet a pour objet de transposer partiellement la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 'fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom'. Il convient de le préciser dans une nouvelle disposition à ajouter à l'avant-projet.

Article 2

4. L'article 19, alinéa 1er, en projet, de la loi du 15 avril 1994 ne porte pas uniquement sur un certain nombre de tâches de contrôle et d'instructions effectuées par

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-BHBSIDEFI-GCGDGUQ‡

l'A.F.C.N., mais aussi sur une série de missions de nature réglementaire dont certaines sont déléguées au Roi et d'autres à l'A.F.C.N. même.

En premier lieu, il est recommandé par souci de clarté, d'opérer une distinction entre les missions de contrôle et d'instruction de l'A.F.C.N. (sur lesquelles porte l'alinéa 2, existant, de l'article 19 de la loi du 15 avril 1994) et les délégations de pouvoir réglementaire. Mieux vaut dès lors faire figurer ces délégations après cet alinéa 2.

En deuxième lieu, dans la mesure où des tâches réglementaires sont déléguées à l'A.F.C.N., il faut rappeler que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause. Il faudra vérifier si les subdivisions 5°, 7°, 8°, 9°, 12° et 13° de l'article 19, alinéa 1er, en projet, de la loi du 15 avril 1994 doivent ou non être modifiées à la lumière de ce qui précède.

Article 6

5. L'article 6 du projet doit figurer dans un chapitre 3 distinct, intitulé « Disposition finale ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Marnix VAN DAMME

‡LW-BHBSJDEFI-GCGDGUQ‡