



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.833/3
van 14 februari 2018

avis 62.833/3
du 14 février 2018

over

sur

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

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

Op 16 januari 2018 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 30 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 februari 2018.

*

Le 16 janvier 2018, 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 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 30 janvier 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 février 2018.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgische grondgebied (hierna: 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 moeten opstellen (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).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt blijkens de aanhef gezocht in artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), in de artikelen 3, 8, 9, §§ 2 en 5, tweede lid, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ en in de artikelen 3, 6 en 22 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’.

In advies 62.592/3 van 3 januari 2018 – waarin een adviesaanvraag over dit ontwerp onontvankelijk werd bevonden omdat de Franse versie van de bijlage ontbrak – heeft de Raad van State al bij voorbaat het volgende uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit:

“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.

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

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: 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".

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

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: 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.

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: 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.

Indien men het noodplan zoals het is geconcipieerd wenst te handhaven, dan zal een meer stevige wettelijke basis noodzakelijk zijn.”⁴

3.2. De stellers van het ontwerp hebben aan die opmerkingen tegemoet willen komen door artikel 3 van de wet van 15 mei 2007 en de artikelen 3, 6 en 22 van de wet van 15 april 1994 als rechtsgrond toe te voegen. De gemachtigde verdedigde die keuze als volgt:

“A. Aanvullende procedures, plannen of analyses

Een eerste opmerking van de Raad van State betrof de ‘aanvullende procedures, plannen of analyses’ die moeten worden opgesteld door de verantwoordelijken bedoeld in punt 5.1.2 van het noodplan (m.n. de uitbater, de voorzitters van de federale crisiscellen, de gouverneurs en de bevoegde overheid voor de Brusselse agglomeratie, de burgemeesters, de verantwoordelijken voor de operationele disciplines op het terrein, de verantwoordelijken van de federale departementen en van de gefedereerde departementen of gewestelijke crisiscentra, en ten slotte iedere andere openbare of private dienst, instantie of instelling). Het zou volgens de Raad niet duidelijk zijn welke bepaling als rechtsgrond kan gelden voor deze verplichting.

Hoofdstuk 5 van het nieuw nucleair noodplan omschrijft de (multidisciplinaire) voorbereiding die moet worden georganiseerd met het oog op het operationaliseren (uitvoerbaar maken) van het nucleair noodplan, onder algemene coördinatie van het Crisiscentrum, met aanduiding van de aanvullende plannen, procedures en analyses die daartoe, op het niveau van de betrokken actoren, verder moeten worden uitgewerkt.

In het ontwerp van koninklijk besluit wordt als rechtsgrond hiervoor vermeld, artikel 8 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid. Artikel 8, 1° van voormelde wet bepaalt dat ‘de Koning inzake de civiele veiligheid de te nemen maatregelen kan vaststellen, waaronder een programma van maatregelen dat moet worden toegepast op elke inwoner, door de openbare diensten die Hij aanduidt en door elk privaats of openbaar organisme of instelling van openbaar nut’. Bovendien kan Hij op basis van artikel 8, 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.’

Naast de gevallen waarin de grondwetgever of de wetgever bepaalde bevoegdheden aan de uitvoerende macht toewijst, beschikt de uitvoerende macht bovendien over een algemene bevoegdheid om de wetgevende normen uit te voeren. Die bevoegdheid vloeit onder meer voort uit artikel 108 van de Grondwet. Krachtens artikel 3 van de wet van 15 mei 2007 omvat de civiele veiligheid bovendien ‘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’. Wanneer dit artikel in samenhang wordt gelezen met artikel 108 van de Grondwet, kan worden geargumenteed dat de Koning – in uitvoering van artikel 3 van de wet betreffende de civiele veiligheid – wel degelijk kan bepalen dat de bij het noodplan betrokken instanties in aanvullende procedures, plannen of analyses moeten voorzien. Ter vervollediging werden artikel 108 van de Grondwet en artikel 3 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid aan het ontwerp van koninklijk besluit als rechtsgrond toegevoegd.

Tot slot is het zo dat het principe van aanvullende procedures en plannen op het niveau van de bij het plan betrokken instanties, reeds opgenomen werd in het nucleair

⁴ Adv.RvS 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’, opmerkingen 3.1 tot 3.3.

noodplan, vastgesteld bij KB van 27 september 1991, evenals in het nucleair noodplan, vastgesteld bij KB van 17 oktober 2003. In het huidige ontwerp van noodplan wordt dit, opnieuw binnen het concept van interdepartementale en multidisciplinaire coördinatie, enkel verder gespecificeerd en verduidelijkt.

B. Beschermingsmaatregelen van de bevolking

Een tweede en laatste opmerking van de Raad van State betrof de beschermingsmaatregelen van de bevolking voorzien door het noodplan, zoals bijvoorbeeld 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). Deze maatregelen zouden een beperking van grondrechten inhouden.

Het is van belang op te merken dat gelijkaardige maatregelen reeds werden opgenomen in het nucleair noodplan van 1991, alsook dat van 2003. Dergelijke beschermingsmaatregelen kunnen enerzijds worden genomen door de overheden van de bijzondere bestuurlijke politie. Zo bepaalt artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid bijvoorbeeld dat 'de minister of zijn gemachtigde in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, kan verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn, en degenen die bij deze maatregelen betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen; om dezelfde reden kan hij iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking verbieden. Dezelfde bevoegdheid wordt toegekend aan de burgemeester.'

Daarnaast bepaalt artikel 17 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt dat 'de politiediensten zich bij ramp, onheil of schadegeval in de zin van de wetgeving op de civiele bescherming, zich ter plaatse begeven en de bevoegde bestuurlijke en gerechtelijke overheden waarschuwen. In afwachting dat deze overheden optreden, treffen zij in onderling akkoord alle maatregelen om de in gevaar verkerende personen te redden, het evacueren van personen en goederen te beschermen en plundering te voorkomen.' Artikel 27 van diezelfde wet bepaalt bovendien: 'Bij het vervullen van de opdrachten van bestuurlijke politie kunnen de politieambtenaren, bij ernstig en nakend gevaar voor rampen, onheil of schadegevallen of wanneer het leven of de lichamelijke integriteit van personen ernstig wordt bedreigd, zowel 's nachts als overdag gebouwen, bijgebouwen en vervoermiddelen doorzoeken in elk van de volgende gevallen: (...) De ontruiming van die gebouwen of zones evenals van hun onmiddellijke omgeving kan in diezelfde gevallen door een officier van bestuurlijke politie bevolen worden. In deze verschillende gevallen, dient de bevoegde burgemeester zo spoedig mogelijk op de hoogte te worden gebracht alsmede, naargelang de omstandigheden en in de mate van het mogelijke, de persoon die het werkelijk genot heeft van het gebouw, van het vervoermiddel of van de doorzochte zone of van het gebouw of de zone die werd ontruimd.' Artikel 4 van diezelfde wet definieert 'officier van bestuurlijke politie' ten slotte als: de provinciegouverneurs, de arrondissementscommissarissen, de burgemeesters en de officieren van de federale politie en van de lokale politie.

Een andere maatregel die zou kunnen worden genomen betreft de opvoeding, op basis van artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.

Anderzijds, wanneer geen specifieke wetsbepaling voorhanden is, kunnen dergelijke beschermingsmaatregelen worden genomen door de overheden van de algemene bestuurlijke politie. In dit geval zal de rechtsgrond gelegen zijn in artikel 134, §1 en artikel 135, §2, 5° van de Nieuwe Gemeentewet wat de burgemeester betreft, artikel 128 van de Provinciewet wat de gouverneur betreft, en artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt wat de gouverneur en de minister betreft.

Ter verduidelijking werd aan het verslag aan de Koning de volgende alinea toegevoegd: ‘Deze beschermingsmaatregelen, die beperkingen kunnen inhouden van grondrechten, kunnen worden opgelegd door de overheden van de algemene of de bijzondere bestuurlijke politie.’”

3.3. Wat betreft de aanvullende procedures, plannen of analyses die moeten worden opgesteld door andere verantwoordelijken dan de provinciegouverneurs en de burgemeesters, vermeld in punt 5.1.2 van het noodplan, werd in advies 62.592/3 reeds uiteengezet dat in de artikelen 8 en 9, §§ 2 en 5, van de wet van 15 mei 2007 geen voldoende rechtsgrond kon worden gevonden. Enkel voor de uitbaters vermeld in het eerste streepje van punt 5.1.2 kan artikel 4 van de wet van 4 augustus 1996 rechtsgrond bieden, in zoverre die uitbaters als werkgevers worden beschouwd.

De Raad van State betwist niet dat de voorbereiding met het oog op het uitvoerbaar maken van het noodplan inhoudelijk kan worden ingepast in artikel 8, 1° en 4°, van de wet van 15 mei 2007, zoals de gemachtigde betoogt. De vraag is echter welke rechtsgrondbepaling het mogelijk maakt om de verantwoordelijken vermeld in punt 5.1.2 concreet in die voorbereiding in te schakelen door ze te belasten met het uitwerken van de aanvullende procedures, plannen of analyses. De gemachtigde voert daarvoor artikel 3 van de wet van 15 mei 2007 aan, maar die veeleer algemeen en programmatorisch geformuleerde bepaling bevat enkel een omschrijving van wat de civiele veiligheid inhoudt en hoe de diensten van de civiele veiligheid worden gestructureerd, zonder enige machtiging aan de Koning. Ook een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid biedt geen soelaas, omdat nergens in de betrokken wetsbepaling wordt gealludeerd op de rol die de verantwoordelijken vermeld in punt 5.1.2 van het noodplan bij de uitwerking ervan kunnen spelen. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat een aantal van de openbare of private diensten, instanties en instellingen, waarvan gewag wordt gemaakt in punt 5.1.2, over rechtspersoonlijkheid beschikken, zodat het aan hen opleggen van nieuwe taken hoe dan ook een voldoende uitdrukkelijke wettelijke grondslag vereist.

De conclusie is dat er nog steeds geen rechtsgrond voorhanden blijkt te zijn voor het opdragen van de uitwerking van aanvullende procedures, plannen of analyses door andere verantwoordelijken dan de provinciegouverneurs en de burgemeesters, vermeld in punt 5.1.2 van het noodplan.

3.4.1. Bepaalde maatregelen voor de bescherming van de bevolking waarin het noodplan voorziet, zijn dwingende maatregelen die gekarakteriseerd kunnen worden als een beperking van grondrechten. Dat is het geval voor de maatregelen inzake de evacuatie van de bevolking en de controle van het verkeer (punten 6.3.3.3 en 6.3.3.4 van het noodplan), waarbij wordt voorzien in de verplichte evacuatie uit woningen en het controleren van de toegang tot de geëvacueerde zone, voor maatregelen inzake contaminatiecontrole en decontaminatie (punt 6.3.4.2), in zoverre die verplicht worden gemaakt, voor maatregelen inzake de tijdelijke of de definitieve herhuisvesting van de geëvacueerde bevolking (punt 6.3.4.3), in zoverre die verplicht worden gemaakt, alsook voor bepaalde maatregelen inzake de bescherming van de voedselketen (punten 6.3.5.2, 6.3.7.1

en 6.3.7.2), inzake de decontaminatie van woon-, werk- en vrijetijdszones (punt 6.3.6.1) en van zones voor land- en tuinbouwproductie (punt 6.3.7.3).⁵

De Raad van State is zich ervan bewust dat het eigen is aan noodplanning dat de precieze omvang van een nucleaire en radiologische noodsituatie niet op voorhand kan worden bepaald en dat bijgevolg moet worden voorzien in een arsenaal van zeer uiteenlopende maatregelen, waarbij de maatregelen die dwingend ingrijpen op de vrijheid van personen enkel zullen worden ingezet indien minder verregaande maatregelen niet adequaat lijken te zijn, rekening houdend met de plicht van de overheid om haar burgers actief te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van zo'n noodsituatie. Meer zelfs, het dwingende karakter van die maatregelen lijkt in een aantal gevallen zelfs wezenlijk te zijn voor een adequate bescherming van de gemeenschap als geheel.

Dat neemt niet weg dat de grondwetgever voor verschillende soorten van dergelijke dwingende maatregelen die een beperking van grondrechten inhouden, nagenoeg steeds een legaliteitsbeginsel heeft ingesteld. Dat betekent dat een specifiek optreden van de wetgever is vereist. Zoals reeds in advies 62.592/3 is uiteengezet, kan worden aangenomen dat de beperkingen van grondrechten die uit het noodplan voortvloeien, gelet op hun aard, niet op een zeer uitgewerkte wijze door de wetgever zelf moeten worden vastgesteld, maar dat neemt niet weg dat minstens de essentiële elementen ervan in de wet moeten worden vermeld en er een voldoende nauwkeurig omschreven en omkaderde delegatie van de wetgever aan de Koning voorhanden moet zijn.

3.4.2. Ook de in de aanhef vermelde wetsbepalingen voldoen niet aan het zo-even geschetste vereiste wettelijke kader.

Op grond van artikel 3 van de wet van 15 april 1994 kan de Koning, met uitsluiting van de gemeentelijke overheid, verscheidene maatregelen nemen ter bescherming van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu en kan hij de verwijdering en de ontruiming van radioactieve stoffen reglementeren. In de eerste plaats stemmen de betrokken maatregelen⁶ niet overeen met de in opmerking 3.4.1 vermelde maatregelen. In de tweede plaats kan de algemene machtiging om de verwijdering en de ontruiming van radioactieve stoffen te reglementeren niet worden begrepen als een machtiging die ook dwingende beperkingen van grondrechten, in het bijzonder van het eigendomsrecht inhoudt.

Bij artikel 6 van de wet van 15 april 1994 wordt de Koning gemachtigd om, wanneer een onvoorziene gebeurtenis de volksgezondheid en het leefmilieu in gevaar brengt,

⁵ Een aantal andere beschermingsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld vermeld in de punten 6.3.3.1 (schuilen van de bevolking) en 6.3.3.2 (innemen van stabiele jodiumtabletten) lijken op de vrijwillige medewerking van de bevolking te zijn gebaseerd en zijn beperkt tot de maatregelen van informatieve en organisatorische ondersteunende aard die de overheid ter zake neemt.

⁶ Die maatregelen hebben betrekking op de voorwaarden verbonden aan het invoeren, het uitvoeren, het produceren, het vervaardigen, het bezit, het vervoeren, het doorvoeren, het te koop aanbieden, het verkopen, het afstand doen onder bezwarende titel of om niet, het verdelen en het gebruiken met commercieel, industrieel, wetenschappelijk, medisch of enig ander oogmerk, van apparaten, installaties of stoffen die ioniserende stralingen kunnen verspreiden. Deze voorwaarden, verbonden aan voormelde activiteiten kunnen ook slaan op de toebehoren van apparaten en installaties en op de software die dient om de veiligheid en de werking van deze apparaten en installaties te verzekeren.

tegenover de producenten, fabrikanten, houders, vervoerders of gebruikers van apparaten of stoffen die ioniserende stralingen kunnen verspreiden, alle door de omstandigheden vereiste maatregelen te treffen, met het oog op de bescherming van de bevolking of het leefmilieu, alsook om alle passende maatregelen te nemen om de gevaren te weren, die kunnen ontstaan uit de toevallige besmetting van om het even welke omgevingen, stoffen of producten door radioactieve stoffen. Ook deze machtigingen kunnen in hun algemeenheid niet worden begrepen als machtigingen die ook dwingende beperkingen van grondrechten inhouden. Als de wetgever ermee beperkingen had beoogd van grondrechten, die volgens de Grondwet in beginsel enkel bij of krachtens de wet mogelijk zijn, had hij dat voldoende uitdrukkelijk moeten vermelden, wat niet het geval is.

Artikel 22 van de wet van 15 april 1994 bepaalt dat het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: het FANC) technische hulp verleent bij de uitwerking van de noodplannen die de minister bevoegd voor binnenlandse zaken vaststelt en dat het een interventiecel voor de noodgevallen organiseert. Deze bepaling houdt geen machtiging aan de Koning in en biedt evenmin steun om dwingende beperkingen van grondrechten in te voeren.

Ook het combineren van deze wetsbepalingen met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet) biedt geen soelaas, aangezien die bevoegdheid in beginsel niet kan worden aangewend om verplichtingen op te leggen aan derden zonder dat daarvan op zijn minst gewag wordt gemaakt in de betrokken wetsbepaling.⁷ Aannemen dat de in opmerking 3.4.1 vermelde maatregelen steun zouden kunnen vinden in de beginselen en in de algemene economie van die wetsbepalingen,⁸ zou erop neerkomen dat de draagwijdte van die wetsbepalingen wordt verruimd tot proporties die de wetgever niet kan hebben beoogd.⁹

3.4.3. De bijkomend door de gemachtigde aangereikte wetsbepalingen volstaan evenmin als rechtsgrond voor de voormelde dwingende beperkingen van grondrechten. Telkens gaat het immers over individuele maatregelen die de verscheidene erin vermelde overheden kunnen nemen, maar niet om machtigingen aan de Koning om rechtsregels uit te vaardigen met betrekking tot dergelijke beperkingen van grondrechten.

3.5. De conclusie is dat de ontworpen regeling slechts doorgang kan vinden indien, enerzijds, een specifieke rechtsgrond wordt gecreëerd voor de uitwerking van aanvullende procedures, plannen of analyses door andere verantwoordelijken dan de provinciegouverneurs en de burgemeesters, vermeld in punt 5.1.2 van het noodplan en, anderzijds, een voldoende nauwkeurig omschreven en omkaderde delegatie aan de Koning wordt uitgewerkt voor de in opmerking 3.4.1 vermelde maatregelen. Wat dat laatste betreft zouden de verschillende mogelijke

⁷ Zie in dat verband de studie over de algemene bevoegdheid inzake de tenuitvoerlegging van wetten, decreten en ordonnanties in het jaarverslag 2007-08 van de Raad van State, (30) 39-40 (raadpleegbaar op www.raadvanstate.be > De instelling > Activiteitenverslagen).

⁸ Cass. 18 november 1924, *Mertz*, *Pas.* 1925, I, 25.

⁹ Zie het voormelde arrest, waarin immers ook wordt gesteld dat “le pouvoir exécutif, dans l’accomplissement de la mission que lui confère l’article [108] de la Constitution, ne peut pas étendre pas plus qu’il ne peut restreindre la portée de la loi”.

maatregelen moeten worden opgesomd die ten aanzien van de bevolking kunnen worden genomen, op een voldoende concrete en ook volledige wijze.

Indien of zolang dat niet mogelijk is, moeten de betrokken onderdelen uit het ontwerp worden weggelaten (en moet ook artikel 2, derde lid, van het ontwerp dienovereenkomstig worden aangepast).

4. De rechtsgrond voor de overige onderdelen van het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 8 en 9, §§ 2 en 5, van de wet van 15 mei 2007.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Aangezien het ontworpen besluit strekt tot de gedeeltelijke uitvoering van verordening (Euratom) 2016/52 van de Raad van 15 januari 2016 ‘tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 3954/87 en de Verordeningen (Euratom) nr. 944/89 en (Euratom) nr. 770/90 van de Commissie’, moet naar die verordening worden verwezen in een nieuw eerste lid van de aanhef.

6. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 tot 4, moeten het eerste en het derde lid van de aanhef worden weggelaten en moet in het huidige tweede lid de verwijzing naar artikel 3 van de wet van 15 mei 2015 eveneens worden weggelaten. Indien rechtsgrondbepalingen worden gecreëerd zoals omschreven in opmerking 3.5, moeten die uiteraard worden toegevoegd.

7. In het huidige tiende lid moet ook worden verwezen naar advies 62.592/3 van 3 januari 2018.

Nieuw in te voegen artikel 1

8. Aangezien het ontworpen besluit 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’ en van richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 ‘houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties’ moet een nieuw artikel 1 in het ontwerp worden opgenomen waarin van die gedeeltelijke omzetting melding wordt gemaakt, en moeten de huidige artikelen 1 tot 4 van het ontwerp worden vernummerd.

Artikel 2

9. Bij artikel 2 van het ontwerp worden opdrachten gegeven aan de provinciegouverneurs. Op de vraag of daarbij geen rekening moet worden gehouden met de instantie die deze opdrachten zou moeten uitvoeren wat betreft het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad bevindt zich in geen enkele noodplanningszone rond een nucleaire installatie.”

Het klopt dat de noodplanningszones vermeld in punt 7.2.1 van het noodplan het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad niet omvatten, maar dat neemt niet weg dat uit punt 7.2.2 kan worden opgemaakt dat ook maatregelen worden beoogd in een extensiezone met een straal tot 100 kilometer, waarbij overigens ook melding wordt gemaakt van de “Brusselse agglomeratie”. De vraag rijst dan ook of in artikel 2 van het ontwerp (en ook in punt 5.1.2 van het noodplan) niet beter uitdrukkelijk melding moet worden gemaakt van de hoge ambtenaar bedoeld in artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

*

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.

*

PORTEE DU PROJET

2. 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 : le plan d'urgence) (article 1^{er} 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).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Selon le préambule de l'arrêté en projet, son fondement juridique est recherché dans l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), dans les articles 3, 8, 9, §§ 2 et 5, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', et dans les articles 3, 6 et 22 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 relatives à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire'.

Dans l'avis 62.592/3 du 3 janvier 2018 – qui avait jugé que, dès lors que la version française de l'annexe faisait défaut, une demande d'avis sur ce projet était irrecevable – le Conseil d'État avait déjà exposé anticipativement ce qui suit concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet :

« 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 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 civile¹. 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.

¹ Note 1 de l'avis cité: 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'.

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.

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.

Si l'intention est de maintenir le plan d'urgence dans sa conception actuelle, une base légale plus solide sera nécessaire » ⁴.

3.2. Voulant répondre ces observations, les auteurs du projet ont ajouté comme fondement juridique les articles 3 de la loi du 15 mai 2007, et 3, 6 et 22 de la loi du 15 avril 1994. Le délégué a défendu ce choix comme suit :

« A. Aanvullende procedures, plannen of analyses

Een eerste opmerking van de Raad van State betrof de 'aanvullende procedures, plannen of analyses' die moeten worden opgesteld door de verantwoordelijken bedoeld in punt 5.1.2 van het noodplan (m.n. de uitbater, de voorzitters van de federale crisiscellen, de gouverneurs en de bevoegde overheid voor de Brusselse agglomeratie, de burgemeesters, de verantwoordelijken voor de operationele disciplines op het terrein, de verantwoordelijken van de federale departementen en van de gefedereerde departementen of gewestelijke crisiscentra, en ten slotte iedere andere openbare of private dienst, instantie of instelling). Het zou volgens de Raad niet duidelijk zijn welke bepaling als rechtsgrond kan gelden voor deze verplichting.

² Note 2 de l'avis cité : 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, § 1^{er}, de cette loi pour tous les autres acteurs.

³ Note 3 de l'avis cité : 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 dispositions ajoutées qu'il est possible de limiter des droits fondamentaux comme dans les dispositions précitées du plan d'urgence.

⁴ Avis CE 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', observations 3.1 à 3.3.

Hoofdstuk 5 van het nieuw nucleair noodplan omschrijft de (multidisciplinaire) voorbereiding die moet worden georganiseerd met het oog op het operationaliseren (uitvoerbaar maken) van het nucleair noodplan, onder algemene coördinatie van het Crisiscentrum, met aanduiding van de aanvullende plannen, procedures en analyses die daartoe, op het niveau van de betrokken actoren, verder moeten worden uitgewerkt.

In het ontwerp van koninklijk besluit wordt als rechtsgrond hiervoor vermeld, artikel 8 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid. Artikel 8, 1° van voormelde wet bepaalt dat ‘de Koning inzake de civiele veiligheid de te nemen maatregelen kan vaststellen, waaronder een programma van maatregelen dat moet worden toegepast op elke inwoner, door de openbare diensten die Hij aanduidt en door elk privaat of openbaar organisme of instelling van openbaar nut’. Bovendien kan Hij op basis van artikel 8, 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.’

Naast de gevallen waarin de grondwetgever of de wetgever bepaalde bevoegdheden aan de uitvoerende macht toewijst, beschikt de uitvoerende macht bovendien over een algemene bevoegdheid om de wetgevende normen uit te voeren. Die bevoegdheid vloeit onder meer voort uit artikel 108 van de Grondwet. Krachtens artikel 3 van de wet van 15 mei 2007 omvat de civiele veiligheid bovendien ‘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’. Wanneer dit artikel in samenhang wordt gelezen met artikel 108 van de Grondwet, kan worden geargumenteed dat de Koning – in uitvoering van artikel 3 van de wet betreffende de civiele veiligheid – wel degelijk kan bepalen dat de bij het noodplan betrokken instanties in aanvullende procedures, plannen of analyses moeten voorzien. Ter vervollediging werden artikel 108 van de Grondwet en artikel 3 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid aan het ontwerp van koninklijk besluit als rechtsgrond toegevoegd.

Tot slot is het zo dat het principe van aanvullende procedures en plannen op het niveau van de bij het plan betrokken instanties, reeds opgenomen werd in het nucleair noodplan, vastgesteld bij KB van 27 september 1991, evenals in het nucleair noodplan, vastgesteld bij KB van 17 oktober 2003. In het huidige ontwerp van noodplan wordt dit, opnieuw binnen het concept van interdepartementale en multidisciplinaire coördinatie, enkel verder gespecificeerd en verduidelijkt.

B. Beschermingsmaatregelen van de bevolking

Een tweede en laatste opmerking van de Raad van State betrof de beschermingsmaatregelen van de bevolking voorzien door het noodplan, zoals bijvoorbeeld 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). Deze maatregelen zouden een beperking van grondrechten inhouden.

Het is van belang op te merken dat gelijkaardige maatregelen reeds werden opgenomen in het nucleair noodplan van 1991, alsook dat van 2003. Dergelijke beschermingsmaatregelen kunnen enerzijds worden genomen door de overheden van de bijzondere bestuurlijke politie. Zo bepaalt artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid bijvoorbeeld dat ‘de minister of zijn gemachtigde in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, kan verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn, en degenen die bij deze maatregelen betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen; om dezelfde reden kan hij iedere verplaatsing of elk

verkeer van de bevolking verbieden. Dezelfde bevoegdheid wordt toegekend aan de burgemeester.'

Daarnaast bepaalt artikel 17 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt dat 'de politiediensten zich bij ramp, onheil of schadegeval in de zin van de wetgeving op de civiele bescherming, zich ter plaatse begeven en de bevoegde bestuurlijke en gerechtelijke overheden waarschuwen. In afwachting dat deze overheden optreden, treffen zij in onderling akkoord alle maatregelen om de in gevaar verkerende personen te redden, het evacueren van personen en goederen te beschermen en plundering te voorkomen.' Artikel 27 van diezelfde wet bepaalt bovendien: 'Bij het vervullen van de opdrachten van bestuurlijke politie kunnen de politieambtenaren, bij ernstig en nakend gevaar voor rampen, onheil of schadegevallen of wanneer het leven of de lichamelijke integriteit van personen ernstig wordt bedreigd, zowel 's nachts als overdag gebouwen, bijgebouwen en vervoermiddelen doorzoeken in elk van de volgende gevallen: (...) De ontruiming van die gebouwen of zones evenals van hun onmiddellijke omgeving kan in diezelfde gevallen door een officier van bestuurlijke politie bevolen worden. In deze verschillende gevallen, dient de bevoegde burgemeester zo spoedig mogelijk op de hoogte te worden gebracht alsmede, naargelang de omstandigheden en in de mate van het mogelijke, de persoon die het werkelijk genot heeft van het gebouw, van het vervoermiddel of van de doorzochte zone of van het gebouw of de zone die werd ontruimd.' Artikel 4 van diezelfde wet definieert 'officier van bestuurlijke politie' ten slotte als: de provinciegouverneurs, de arrondissementscommissarissen, de burgemeesters en de officieren van de federale politie en van de lokale politie.

Een andere maatregel die zou kunnen worden genomen betreft de opvordering, op basis van artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.

Anderzijds, wanneer geen specifieke wetsbepaling voorhanden is, kunnen dergelijke beschermingsmaatregelen worden genomen door de overheden van de algemene bestuurlijke politie. In dit geval zal de rechtsgrond gelegen zijn in artikel 134, §1 en artikel 135, §2, 5° van de Nieuwe Gemeentewet wat de burgemeester betreft, artikel 128 van de Provinciewet wat de gouverneur betreft, en artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt wat de gouverneur en de minister betreft.

Ter verduidelijking werd aan het verslag aan de Koning de volgende alinea toegevoegd: 'Deze beschermingsmaatregelen, die beperkingen kunnen inhouden van grondrechten, kunnen worden opgelegd door de overheden van de algemene of de bijzondere bestuurlijke politie'».

3.3. En ce qui concerne les procédures, plans ou analyses complémentaires qui doivent être établis par d'autres responsables que les gouverneurs de province et les bourgmestres, mentionnés au point 5.1.2 du plan d'urgence, il avait déjà été exposé dans l'avis 62.592/3 que les articles 8 et 9, §§ 2 et 5, de la loi du 15 mai 2007 ne pouvaient pas procurer un fondement juridique suffisant. L'article 4 de la loi du 4 août 1996 ne peut procurer un fondement juridique que pour les exploitants mentionnés au premier tiret du point 5.1.2, dans la mesure où ces exploitants sont considérés comme des employeurs.

Le Conseil d'État ne conteste pas que la préparation nécessaire à la mise en œuvre du plan d'urgence peut, sur le fond, se concilier avec l'article 8, 1° et 4°, de la loi du 15 mai 2017, comme le soutient le délégué. La question se pose cependant de savoir quelle disposition procurant un fondement juridique permet de faire concrètement intervenir les responsables mentionnés au point 5.1.2 dans cette préparation, en les chargeant d'élaborer des procédures, plans ou analyses complémentaires. Le délégué invoque à cet effet l'article 3 de la loi

du 15 mai 2007, mais cette disposition, dont la formulation a plutôt un caractère général et programmatique, se borne à définir la sécurité civile et à préciser comment les services de celle-ci sont structurés, sans prévoir une quelconque délégation au Roi. Le recours au pouvoir général d'exécution n'offre pas non plus de solution, dès lors qu'aucun élément de la disposition législative concernée ne fait allusion au rôle que les responsables mentionnés au point 5.1.2 du plan d'urgence peuvent jouer lors de son élaboration. En outre, rien ne permet d'exclure qu'un certain nombre des services, instances et organismes publics ou privés, dont il est fait état au point 5.1.2 sont dotés de la personnalité juridique, de sorte que leur imposer de nouvelles tâches requiert en tout état de cause un fondement légal exprès suffisant.

En conclusion, il s'avère qu'il n'y a toujours pas de fondement juridique permettant de déléguer l'élaboration de procédures, plans ou analyses complémentaires à d'autres responsables que les gouverneurs de province et bourgmestres, mentionnés au point 5.1.2 du plan d'urgence.

3.4.1. Certaines mesures de protection de la population prévues par le plan d'urgence sont des mesures contraignantes, qui peuvent être qualifiées de restriction à des droits fondamentaux. Tel est le cas des mesures relatives à l'évacuation de la population et au contrôle de la circulation (points 6.3.3.3 et 6.3.3.4 du plan d'urgence), qui prévoient l'évacuation obligatoire des habitations et le contrôle de l'accès à la zone évacuée, des mesures relatives au contrôle de contamination et décontamination (point 6.3.4.2), en ce qu'elles sont rendues obligatoires, des mesures relatives au relogement temporaire ou définitif des populations évacuées (point 6.3.4.3), en ce qu'elles sont rendues obligatoires, ainsi que de certaines mesures en matière de protection de la chaîne alimentaire (points 6.3.5.2, 6.3.7.1 et 6.3.7.2), en matière de décontamination des zones habitables, de travail ou de loisir (point 6.3.6.1) et des zones de production agricoles et horticoles (point 6.3.7.3) ⁵.

Le Conseil d'État est conscient qu'il est inhérent à un plan d'urgence que l'ampleur précise d'une situation d'urgence nucléaire et radiologique ne puisse être déterminée par anticipation et que, par conséquent, il s'impose de prévoir un arsenal de mesures très divergentes, étant entendu que les mesures qui affectent de manière contraignante la liberté des personnes ne seront mises en œuvre que si d'autres mesures moins radicales ne paraissent pas adéquates, en ayant égard au devoir de l'autorité de protéger activement ses citoyens contre les effets dommageables d'une telle situation d'urgence. Qui plus est, dans un certain nombre de cas, le caractère contraignant de ces mesures semble même être essentiel pour assurer une protection adéquate de l'ensemble de la communauté.

Il n'en demeure pas moins que, pour différents types de mesures contraignantes analogues qui constituent une restriction des droits fondamentaux, le constituant a, presque toujours, institué un principe de légalité. Il s'ensuit qu'une intervention spécifique du législateur est requise. Comme il a déjà été exposé dans l'avis 62.592/3, il peut être admis, qu'eu égard à leur nature, les limitations de droits fondamentaux qui découlent du plan d'urgence ne doivent

⁵ Un certain nombre d'autres mesures de protection, telles que par exemple celles mentionnées aux points 6.3.3.1 (mise à l'abri de la population) et 6.3.3.2 (prise de comprimés d'iode stable) paraissent basées sur la collaboration volontaire de la population et sont limitées aux mesures de nature informative et d'appui organisationnel prises par l'autorité en la matière.

pas être fixées d'une manière très précise par le législateur lui-même, mais il n'empêche qu'à tout le moins, leurs éléments essentiels doivent être mentionnés dans la loi et qu'elles doivent reposer sur une délégation du législateur au Roi définie de manière suffisamment précise et suffisamment encadrée.

3.4.2. Les dispositions législatives mentionnées dans le préambule ne satisfont pas non plus au cadre légal requis, évoqué ci-dessus.

L'article 3 de la loi du 15 avril 1994 permet au Roi, à l'exclusion de l'autorité communale, de prendre différentes mesures afin de protéger les travailleurs, la santé publique ou l'environnement et de réglementer l'évacuation de substances radioactives. Tout d'abord, les mesures concernées⁶ ne correspondent pas à celles mentionnées dans l'observation 3.4.1. Ensuite, l'habilitation générale permettant de réglementer l'évacuation de substances radioactives ne peut pas être comprise comme une habilitation comportant également des restrictions contraignantes à des droits fondamentaux, en particulier au droit de propriété.

L'article 6 de la loi du 15 avril 1994 habilite le Roi, lorsqu'un événement imprévu met en péril la santé de la population et l'environnement, à prendre à l'égard des producteurs, fabricants, détenteurs, transporteurs ou utilisateurs d'appareils ou substances capables d'émettre des rayonnements ionisants, toutes mesures imposées par les circonstances et destinées à la sauvegarde de la population ou de l'environnement, et également à prescrire toutes mesures propres à écarter les dangers pouvant résulter de la contamination accidentelle de lieux, de matières ou de produits quelconques par des substances radioactives. Considérées dans leur globalité, ces habilitations ne peuvent pas non plus être comprises comme des habilitations comportant également des restrictions contraignantes à des droits fondamentaux. S'il avait ainsi visé des restrictions à des droits fondamentaux qui, selon la Constitution, ne sont en principe possibles que par ou en vertu de la loi, le législateur aurait dû le mentionner de manière suffisamment expresse, ce qui n'est pas le cas.

L'article 22 de la loi du 15 avril 1994 dispose que l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'AFCN) assure une mission d'assistance technique à l'élaboration des plans d'urgence que le ministre de l'Intérieur arrête et qu'elle organise une cellule d'intervention pour les cas d'urgence. Cette disposition ne comporte pas d'habilitation au Roi et ne permet pas non plus de prévoir des restrictions contraignantes à des droits fondamentaux.

La combinaison de ces dispositions législatives avec le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution) n'apporte pas non plus de solution, dès lors que cette compétence ne peut en principe pas être utilisée pour imposer des obligations à des tiers sans, qu'à tout le moins, il en soit fait état dans la disposition législative concernée⁷. Admettre

⁶ Ces mesures sont relatives aux conditions liées à l'importation, à l'exportation, à la production, à la fabrication, à la possession, au transport, au transit, à la mise en vente, à la vente, à la renonciation/abandon à titre onéreux ou gratuit, à la répartition et à l'utilisation à but commercial, industriel, scientifique, médical ou autres d'appareils, d'installations ou de substances capables d'émettre des rayonnements ionisants. Ces conditions liées aux activités susmentionnées peuvent également se rapporter aux accessoires d'appareils et d'installations et au logiciel qui sert à assurer la sécurité et le fonctionnement de ces appareils et installations.

⁷ Voir à cet égard, l'étude consacrée au pouvoir général d'exécution des lois, des décrets et des ordonnances dans le rapport annuel 2007-08 du Conseil d'État, pp. (30) 39-40 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be > L'institution > Rapports d'activité).

que les mesures mentionnées au point 3.4.1 pourraient trouver appui dans les principes et dans l'économie générale de ces dispositions législatives⁸ reviendrait à étendre la portée de celles-ci dans des proportions que le législateur ne peut pas avoir envisagées⁹.

3.4.3. Les dispositions législatives complémentaires proposées par le délégué ne suffisent pas davantage à procurer un fondement juridique aux restrictions à des droits fondamentaux précitées. Il s'agit en effet chaque fois de mesures individuelles que les différentes autorités qui y sont mentionnées peuvent prendre, mais pas de délégations au Roi permettant d'édicter des règles de droit relatives à de telles restrictions à des droits fondamentaux.

3.5. En conclusion, le dispositif en projet ne peut se concrétiser que si, d'une part, un fondement juridique spécifique est créé pour permettre l'élaboration de procédures, plans ou analyses complémentaires par d'autres responsables que les gouverneurs de province et bourgmestres, mentionnés au point 5.1.2 du plan d'urgence et, d'autre part, qu'une délégation au Roi, définie de manière suffisamment précise et suffisamment encadrée soit prévue pour les mesures mentionnées dans l'observation 3.4.1. En ce qui concerne ce dernier point, il faudrait énumérer, d'une manière suffisamment concrète ainsi que complète, les différentes mesures possibles qui peuvent être prises à l'égard de la population.

Si ou aussi longtemps que ce n'est pas possible, les dispositions concernées doivent être omises du projet (et l'article 2, alinéa 3, du projet doit également être adapté en conséquence).

4. Les autres dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 8 et 9, §§ 2 et 5, de la loi du 15 mai 2007.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. L'arrêté en projet visant à exécuter partiellement le règlement (Euratom) 2016/52 du Conseil du 15 janvier 2016 'fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique, et abrogeant le règlement (Euratom) n° 3954/87 et les règlements (Euratom) n° 944/89 et (Euratom) n° 770/90 de la Commission', il convient de faire référence à ce règlement dans un nouveau premier alinéa du préambule.

6. Eu égard aux observations formulées aux points 3.1 à 4, les premier et troisième alinéas du préambule seront omis, de même que la référence à l'article 3 de la loi du 15 mai 2015 faite dans le deuxième alinéa actuel. Si des dispositions procurant le fondement juridique telles que définies dans l'observation 3.5 sont créées, il faudra évidemment les ajouter.

⁸ Cass., 18 novembre 1924, *Mertz, Pas.*, 1925, I, p. 25.

⁹ Voir l'arrêt précité, qui en effet énonce également que « le pouvoir exécutif, dans l'accomplissement de la mission que lui confère l'article [108] de la Constitution, ne peut pas étendre pas plus qu'il ne peut restreindre la portée de la loi ».

7. Le dixième alinéa actuel doit également viser l'avis 62.592/3 du 3 janvier 2018.

Nouvel article 1^{er} à insérer

8. Dès lors que l'arrêté en projet vise à 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' et la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 'modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires', il faut inscrire dans le projet un nouvel article 1^{er}, qui fait mention de cette transposition partielle, et renuméroter les articles 1^{er} à 4 actuels du projet.

Article 2

9. L'article 2 du projet charge les gouverneurs de province d'effectuer certaines missions. Interrogé sur le point de savoir s'il ne conviendrait pas, à cet égard, de tenir compte de l'autorité chargée d'effectuer ces tâches en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad bevindt zich in geen enkele noodplanningszone rond een nucleaire installatie ».

Il est vrai que les zones de planification d'urgence mentionnées au point 7.2.1 du plan d'urgence ne comprennent pas la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais il n'en demeure pas moins qu'il peut se déduire du point 7.2.2 que le plan d'urgence vise également des mesures dans une zone d'extension dont le rayon s'étend jusqu'à 100 kilomètres, et que, par ailleurs, il fait également mention de l'« agglomération bruxelloise ». La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas préférable que l'article 2 du projet (et aussi le point 5.1.2 du plan d'urgence) fasse expressément mention du haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT