



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.962/1/V
van 20 augustus 2018

avis 63.962/1/V
du 20 août 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot aanvulling van het
koninklijk besluit van
30 november 2011 houdende
veiligheidsvoorschriften
voor de kerninstallaties voor
wat betreft de
omzetting van de Europese
richtlijn 2014/87/Euratom'

un projet d'arrêté royal
'complétant l'arrêté royal du
30 novembre 2011 portant
prescriptions de sûreté des
installations nucléaires en ce
qui concerne la transposition
de la Directive européenne
2014/87/Euratom'

Op 19 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 september 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties voor wat betreft de omzetting van de Europese richtlijn 2014/87/Euratom’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 14 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 augustus 2018.

*

Le 19 juillet 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, prorogé de plein droit jusqu'au 4 septembre 2018,^(**) sur un projet d'arrêté royal ‘complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires en ce qui concerne la transposition de la Directive européenne 2014/87/Euratom’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 14 août 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Stephan DE TAEYE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 août 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de – weliswaar laattijdige¹ en gedeeltelijke² – omzetting van richtlijn 2009/71/Euratom van de Raad van 25 juni 2009 ‘tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties’, zoals gewijzigd of ingevoegd door 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’. Er wordt voorzien in hogere veiligheidsdoelstellingen bij het ontwerp en tijdens de levensduur van nucleaire installaties. Daartoe wordt het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties’ gewijzigd.

2.2. Artikel 2 van het ontwerp vervangt een aantal definities in artikel 1 van het voormelde koninklijk besluit van 30 november 2011. Artikel 3 van het ontwerp voegt in artikel 3 van dat koninklijk besluit een lid in met betrekking tot de elementen van het veiligheidsbeleid. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot invoeging van een artikel 3/1 met de nucleaire veiligheidsdoelstellingen bij het ontwerp, de keuze van de vestigingsplaats, de bouw, de inbedrijfstelling, de bedrijfsvoering en de buitenbedrijfstelling van kerninstallaties die vergund zijn na 15 augustus 2014. Het ontworpen artikel 3/2 maakt diezelfde veiligheidsdoelstellingen de referentie voor het tijdig implementeren van redelijkerwijs haalbare maatregelen ter verbetering van de veiligheid bij eerder vergunde installaties (artikel 5 van het ontwerp). Artikel 6 van het ontwerp voegt in artikel 5 een nieuw onderdeel in met betrekking tot de veiligheidscultuur. De artikelen 13 en 14 van het ontwerp strekken tot het aanscherpen van de voorschriften die gelden bij de periodieke herziening. De artikelen 15 en 16 vullen de voorschriften met betrekking tot het noodplan aan.

2.3. De overige bepalingen strekken tot het aanbrengen van een reeks voornamelijk terminologische aanpassingen doorheen het koninklijk besluit van 30 november 2011.

¹ De omzettingstermijn is verstreken op 15 augustus 2017.

² Volgens het verslag aan de Koning gaat het om de omzetting van de artikelen 6, 8bis, 8ter en 8quater, van die richtlijn.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 3 en 28 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’ (hierna: de FANC-wet).

3.1. Artikel 3 van de FANC-wet biedt een ruime rechtsgrond om verscheidene nucleaire veiligheidsvoorschriften vast te stellen.

3.2. Artikel 28 van de FANC-wet maakt het voor het FANC mogelijk om voor de uitoefening van bepaalde opdrachten een beroep te doen op de medewerking van instellingen die het speciaal daartoe heeft erkend of juridische entiteiten die het speciaal daartoe heeft gecreëerd. Die bepaling bevat echter geen delegatie aan de Koning en kan bijgevolg niet als rechtsgrond worden aangevoerd. Het is ook niet duidelijk voor welke bepalingen van het ontwerp die bepaling zinvol zou zijn, zodat het ook geen zin heeft artikel 28 van de FANC-wet te combineren met de algemene uitvoeringsbevoegdheid vervat in artikel 108 van de Grondwet.

De toekomstige versie van artikel 28 – zoals vervangen bij wet van 7 mei 2007 ‘tot 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, wat betreft de organisatie van de fysieke controle’, en die in werking treedt op een nog door de Koning te bepalen datum – zal wel een delegatie aan de Koning bevatten, maar slechts om “de voorwaarden en regels volgens welke aan meerdere vergunningshouders toegestaan kan worden een gemeenschappelijke dienst voor fysieke controle op te richten” te bepalen. Ook dat is niet rechtstreeks aan de orde in het ontwerp.

De gemachtigde geeft in dit verband de volgende toelichting:

“Het was inderdaad de bedoeling om artikel 28 van de FANC-wet te combineren met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 108 van de Grondwet. Naar aanleiding van uw vraag werd de rechtsgrond van het voor advies voorliggende ontwerpbesluit nogmaals onderzocht door het FANC. Artikel 3 van de FANC-wet in combinatie met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 108 van de Grondwet lijkt voldoende rechtsgrond te bieden voor de in het voorliggende ontwerpbesluit beoogde wijzigingen. Indien de Raad dezelfde mening is toegedaan, mag artikel 28 van de FANC-wet geschrapt worden als rechtsgrond”.

Met het weglaten van artikel 28 van de FANC-wet kan worden ingestemd. Mede gelet op de omstandigheid dat artikel 3 van de FANC-wet reeds in voldoende mate rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, is een beroep op artikel 108 van de Grondwet dan eveneens overbodig.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef moet worden aangepast aan wat zo-even over de rechtsgrond is uiteengezet.
5. Aangezien het advies van de Raad van State op een termijn van dertig dagen is gevraagd moet in het zevende lid van de aanhef naar “artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o” worden verwezen, en niet naar “artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o”.

Artikel 2

6.1. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 mei 2018 ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor de kerninstallaties voor wat betreft de opslaginstallaties van verbruikte kernbrandstof en van colli met radioactief afval’ heeft artikel 1 van het te wijzigen koninklijk besluit als volgt aangevuld met een nieuwe definitie in punt 26° en een nieuw tweede lid:

“26° ontwerpbasisongeval: ongevalsomstandigheden waartegen een kerninstallatie qua ontwerp gewapend is overeenkomstig de vastgelegde ontwerpcriteria en waarvoor de schade aan de splijtstof, voor zover van toepassing, en de lozing van radioactieve stoffen binnen de vergunde limieten blijven.

Voor de toepassing van hoofdstuk 4, wordt verstaan onder:

1° opslag: het onderbrengen van radioactieve stoffen in een specifieke installatie, met de intentie om deze later terug te halen;

2° Colli met radioactief afval: radioactief afval omgeven door een verpakking, evenals de grote niet verpakte componenten waarvan de configuratie de functie van insluiting vervult;

3° verbruikte kernbrandstof: kernbrandstof die in een reactorkern bestraald is en er permanent uit verwijderd werd; verbruikte splijtstof kan worden beschouwd hetzij als een bruikbare bron die kan worden opgewerkt, hetzij als radioactief afval dat bestemd is voor berging. De term "verbruikte splijtstof" wijst hetzij op de splijtstofelementen wanneer deze in een bekken worden opgeslagen, hetzij op de opslagcontainers ingeval van droge opslag;

4° opslaginstallatie: elke installatie of elke deelinstallatie met als hoofddoel de opslag;

5° conformiteitscriteria: criteria die in de oprichtings- en exploitatievergunning en/of in het veiligheidsrapport werden vastgelegd en waaraan de verbruikte splijtstof, of de colli met radioactief afval moeten voldoen om veilig opgeslagen te kunnen worden in een opslaginstallatie.”

- 6.1.1. Bijgevolg moeten de door artikel 2 van het ontwerp beoogde wijzigingen worden aangebracht in artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011, wat in de inleidende zin moet worden verduidelijkt.

6.1.2. Bovendien omvat artikel 1, eerste lid, 26°, al een definitie van “ontwerpbasisongeval”, die afwijkt van de voorliggende definitie maar die wel nauwer aansluit bij de definitie van “ontwerpongeval” in artikel 3, lid 10, van richtlijn 2009/71/Euratom, zoals aangevuld door richtlijn 2014/87/Euratom. Indien de stellers van het ontwerp de nieuwe definitie niettemin willen invoeren moet artikel 2, 3°, van het ontwerp bepalen dat punt 26° wordt vervangen en niet dat er een punt 26° wordt ingevoegd. De gemachtigde bevestigde dat dit de bedoeling is:

“C’est en effet l’intention de remplacer la définition n° 26 de ‘accident de base de conception’ par celle prévue à l’article 2, 3° du projet. La nouvelle définition, en combinaison avec la nouvelle définition de ‘base de conception’ du projet, est strictement équivalente à l’ancienne définition n° 26 et à celle de la Directive.”

6.2. De term “uitbreiding van het ontwerp” blijkt bedoeld als omzetting van de term “ernstige omstandigheden”. Hoewel lidstaten niet *a priori* tot letterlijke omzetting zijn verplicht en eventueel een analoog begrippenkader kunnen hanteren dat nauwer aansluit bij de eigenheid van de nationale rechtsorde, moet worden opgemerkt dat het hier gaat om semantisch fundamenteel verschillende begrippen. Dat maakt een getrouwe omzetting van de richtlijn bijzonder moeilijk, omdat elke zinswending moet worden aangepast aan de afwijkende semantische betekenis van de alternatieve term. Een dergelijke werkwijze moet dan ook heel sterk worden afgeraden.

6.3. De definitie van “ontwerpuitbreidingsongeval” is volgens het verslag aan de Koning een poging om de IAEA-normen en de doelstellingen van de richtlijn te combineren. Het gevolg is dat twee verschillende begrippenkaders worden gecombineerd, op een wijze die zo ingewikkeld is dat in het verslag aan de Koning een complexe concordantietabel is opgenomen. Bovendien levert die combinatie erg verwarrende definities op. Zo moet worden vastgesteld dat de ontwerpuitbreidingsongevallen binnen het domein “A” in gevolgen erg nauw aansluiten bij de definitie van een ontwerpongeval in de zin van de richtlijn, hoewel het daar uiteraard niet om ontwerpuitbreidingsongevallen gaat.

6.4. De gemachtigde verdedigt de keuze als volgt:

« La terminologie choisie est celle qui correspond à la traduction littérale de la plus récente terminologie de l’Agence Internationale de l’Energie Atomique (AIEA : glossaire – en anglais - de 2016), qui est également celle utilisée par l’association des régulateurs nucléaires d’Europe de l’ouest (WENRA).

Ce choix a été effectué considérant que :

- Les normes de sûreté sont élaborées originalement par l’AIEA, en anglais par des groupes d’experts internationaux, auxquels participent des experts belges
- La terminologie de l’AIEA a évolué régulièrement, notamment au début des années 2000 et depuis l’accident de Fukushima. Des glossaires ont été établis en 2007 et plus récemment en 2016
- C’est cette terminologie qui permet la meilleure compréhension et l’absence d’ambiguïté, non seulement vis à vis des exploitants auxquels s’adresse la réglementation mais également dans le cadre d’inter-comparaisons (benchmarks) et d’échanges internationaux.

- Les niveaux de référence de la WENRA sont élaborées sur base des normes de sûreté de l'AIEA et donc utilisent cette terminologie
- Un nouveau projet réglementaire de l'Agence actuellement en voie de finalisation apportera une réforme en profondeur notamment aux articles 20, 21, 24, 27, 29, 31 (et un nouvel article sur les phénomènes naturels) de l'arrêté du 30 novembre 2011, dans le but d'intégrer les niveaux de référence post-Fukushima (2014) de la WENRA. Il est indispensable que la terminologie choisie soit compatible avec les développements futurs de l'arrêté du 30 novembre 2011 qui seront basés sur les niveaux de référence de la WENRA.
- La Directive 2014/87 reprend la terminologie de documents relativement anciens : Le concept de « défense en profondeur » explicité dans la Directive est repris de la publication INSAG-10 de l'AIEA, qui date de 1996. La Directive a été développée indépendamment des travaux de la WENRA.
- Des traductions en termes parfois inadéquats, aussi bien des normes de sûreté de l'AIEA que des Directives européennes, ont été effectuées vers différentes langues nationales. Des mauvaises traductions peuvent toujours subsister pour des raisons de compatibilité ascendante de la réglementation.

Finalelement, les différents concepts de la Directive 2014/87 sont intégralement couverts par la terminologie utilisée dans le projet, comme l'illustre la figure donnée dans le Rapport au Roi, qui est aussi identique à celle figurant dans le glossaire 2016 de l'AIEA. »

6.5. In het licht van dit alles lijken de stellers een grondige afweging te hebben gemaakt van de voor- en nadelen van het gebruik van een alternatieve terminologie. Niettemin blijft die keuze op gespannen voet staan met de verplichting om de richtlijn getrouw en transparant om te zetten. Nu het voorrang geven aan IAEA- en WENRA-terminologie voor de stellers klaarblijkelijk van groot belang is,³ rijst de vraag of de richtlijn op dat punt achterhaald is en hoe daarmee moet worden omgegaan, mogelijks in afwachting van een aanpassing van die richtlijn. Het is daarom aangewezen om in dit verband contact op te nemen met het bevoegde directoraat-generaal van de Europese Commissie.⁴

Artikelen 4 en 13

7. De ontworpen artikelen 3/1, tweede en vierde lid, en 14.1, tweede lid, houden delegaties aan het FANC in om technische reglementen vast te stellen. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming 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.

³ Zie in dat verband ook het verslag van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen van 8 december 2017 (N.137 rev.0) waaruit blijkt dat de leden ervan eveneens hebben geworsteld met de afwijkende terminologie, maar uiteindelijk geen beter alternatief naar voor konden schuiven.

⁴ In dat verband kan worden opgemerkt dat het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op 26 januari 2018, en dat de Commissie in haar antwoord van 4 juli 2018 geen bezwaar gemaakt heeft bij het voorliggende ontwerp. Daarmee is echter nog niet duidelijk welk standpunt de Commissie uiteindelijk zal innemen bij een meer omvattende beoordeling van de wijze waarop België richtlijn 2014/87/Euratom in zijn geheel zal hebben omgezet.

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.

De Raad van State acht het allerm minst evident dat aan de voormelde voorwaarden tot delegatie aan het FANC is voldaan, gezien de impact van de maatregelen en de gevolgen bij de niet-naleving ervan.

Artikel 19

8. In punt 1° moet het woord “zesde” worden vervangen door het woord “derde”, zoals ook wordt bevestigd door de gemachtigde.

Artikel 33

9. In het vierde lid van artikel 27.1 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 zijn er geen twee zinnen en is er geen sprake van “buiten-ontwerpongevallen”. In het vijfde lid van artikel 27.1 is er echter wel sprake van “ongevallen buiten ontwerp” (in het Frans: “accidents hors dimensionnement”).

De gemachtigde stelt het volgende voor:

« A cette fin, dans l'article 33, 3° du projet, les termes ‘la deuxième phrase du quatrième alinéa’ doivent être remplacés par ‘le cinquième alinéa’. »

Die oplossing werkt voor de Franse versie van het ontwerp. De Nederlandse versie moet echter als volgt worden herschreven:

“3° in het vijfde lid worden de woorden ‘ongevallen buiten ontwerp’ vervangen door het woord ‘ontwerpuitbreidingsongevallen’.”

Artikel 34

10. In de Nederlandse tekst moet bij het begin van de opsomming “1°” worden ingevoegd.

*

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

*

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer – tardivement ¹ et partiellement ², il est vrai – la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 'établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires', modifiée ou insérée par 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 est prévu de fixer des objectifs de sûreté nucléaire plus ambitieux lors de la conception et durant la durée de vie des installations nucléaires. À cet effet, l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires' est modifié.

2.2. L'article 2 du projet remplace un certain nombre de définitions dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, précité. L'article 3 du projet insère dans l'article 3 de cet arrêté royal un alinéa relatif aux éléments de la politique de sûreté. L'article 4 du projet vise à insérer un article 3/1 définissant les objectifs de sûreté nucléaire concernant la conception, le choix de l'implantation, la construction, la mise en service, l'exploitation et le déclassement des installations nucléaires qui ont reçu une autorisation après le 15 août 2014. L'article 3/2 en projet dispose que ces mêmes objectifs de sûreté doivent servir de référence à la mise en œuvre en temps utile de mesures raisonnablement réalisables d'amélioration de la sûreté des installations autorisées antérieurement (article 5 du projet). L'article 6 du projet insère dans l'article 5 une nouvelle division relative à la culture de sûreté. Les articles 13 et 14 du projet visent à renforcer les prescriptions s'appliquant à la révision périodique. Les articles 15 et 16 complètent les prescriptions relatives au plan d'urgence.

2.3. Les autres dispositions visent à apporter une série d'adaptations principalement d'ordre terminologique dans l'ensemble de l'arrêté royal du 30 novembre 2011.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 3 et 28 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' (ci-après: la loi A.F.C.N.).

¹ Le délai de transposition a expiré le 15 août 2017.

² Selon le rapport au Roi, il s'agit de transposer les articles 6, 8bis, 8ter et 8quater, de cette directive.

3.1. L'article 3 de la loi A.F.C.N. procure un fondement juridique étendu, qui permet de fixer plusieurs prescriptions de sûreté nucléaire.

3.2. Selon l'article 28 de la loi A.F.C.N., l'agence peut faire appel, pour l'exercice de certaines missions, à la collaboration d'organismes spécialement agréés par elle à cet effet ou à des entités juridiques spécialement créées par elle à cet effet. Cette disposition ne comporte cependant pas de délégation au Roi et ne peut par conséquent pas être invoquée à titre de fondement juridique. On n'aperçoit pas clairement non plus pour quelles dispositions du projet cette disposition serait pertinente, de sorte qu'il est également inutile de combiner l'article 28 de la loi A.F.C.N. avec le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution.

La version future de l'article 28 – remplacée par la loi du 7 mai 2007 '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'[A]gence fédérale de Contrôle [n]ucléaire, concernant l'organisation du contrôle physique', et qui entre en vigueur à une date qui reste à déterminer par le Roi – comportera effectivement une délégation au Roi, mais qui permet uniquement de « détermine[r] les conditions et règles selon lesquelles plusieurs détenteurs d'autorisation peuvent être autorisés à créer un service de contrôle physique commun ». Le projet n'en fait pas non plus directement état.

À ce propos, le délégué donne les éclaircissements suivants :

« Het was inderdaad de bedoeling om artikel 28 van de FANC-wet te combineren met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 108 van de Grondwet. Naar aanleiding van uw vraag werd de rechtsgrond van het voor advies voorliggende ontwerpbesluit nogmaals onderzocht door het FANC. Artikel 3 van de FANC-wet in combinatie met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 108 van de Grondwet lijkt voldoende rechtsgrond te bieden voor de in het voorliggende ontwerpbesluit beoogde wijzigingen. Indien de Raad dezelfde mening is toegedaan, mag artikel 28 van de FANC-wet geschrapt worden als rechtsgrond ».

On peut marquer son accord sur l'omission de l'article 28 de la loi A.F.C.N. Dès lors que, notamment, l'article 3 de la loi A.F.C.N. procure déjà un fondement juridique suffisant à l'arrêté en projet, il est également superflu d'invoquer l'article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il y a lieu d'adapter le préambule compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique.

5. L'avis du Conseil d'État ayant été demandé dans un délai de trente jours, le septième alinéa du préambule visera « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o » et non « l'article 84, § 1, premier alinéa, 1^o ».

Article 2

6.1. L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 29 mai 2018 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires en ce qui concerne les installations d'entreposage de combustible nucléaire usé et de colis de déchets radioactifs' a complété l'article 1^{er} de l'arrêté royal à modifier comme suit par une nouvelle définition au point 26° et par un alinéa 2 nouveau :

« 26° accident de base de conception : les conditions accidentelles auxquelles une installation nucléaire est conçue pour résister conformément à des critères de conception fixés et dans lesquelles l'endommagement du combustible, le cas échéant, et le rejet de matières radioactives sont maintenus en dessous des limites autorisées.

Pour l'application du chapitre 4, on entend par :

1° entreposage: le maintien de substances radioactives dans une installation spécifique, avec intention de retrait ultérieur ;

2° colis de déchets radioactifs: déchets radioactifs enfermés dans un emballage, ainsi que les gros composants non emballés dont la configuration assure la fonction de confinement ;

3° combustible nucléaire usé : combustible nucléaire irradié dans le cœur d'un réacteur et qui en a été définitivement retiré; le combustible nucléaire usé peut soit être considéré comme une ressource valorisable qui peut être retraitée, soit être destiné au stockage s'il est considéré comme un déchet radioactif. L'expression 'le combustible nucléaire usé' désigne soit les assemblages combustibles si ceux-ci sont entreposés en piscine, soit les conteneurs d'entreposage si il s'agit d'un entreposage à sec ;

4° installation d'entreposage: toute installation ou sous-installation ayant pour objectif principal l'entreposage ;

5° critères de conformité : critères fixés dans l'autorisation de création et d'exploitation, et/ou dans le rapport de sûreté, auxquels doivent satisfaire le combustible nucléaire usé ou les colis de déchets radioactifs pour pouvoir être entreposés d'une manière sûre dans une installation d'entreposage ».

6.1.1. Par conséquent, les modifications visées par l'article 2 du projet doivent être apportées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, ce que la phrase liminaire précisera.

6.1.2. En outre, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 26°, comporte déjà une définition de l' « accident de base de conception », qui s'écarte de la définition en projet, mais qui se rapproche toutefois de la définition de l'« accident de dimensionnement », inscrite à l'article 3, paragraphe 10, de la directive 2009/71/Euratom, complétée par la directive 2014/87/Euratom. Si les auteurs du projet souhaitent néanmoins introduire la nouvelle définition, l'article 2, 3°, du projet précisera que le 26° est remplacé et non qu'un 26° est inséré. Le délégué a confirmé que telle est l'intention.

« C'est en effet l'intention de remplacer la définition n° 26 de 'accident de base de conception' par celle prévue à l'article 2, 3° du projet. La nouvelle définition, en combinaison avec la nouvelle définition de 'base de conception' du projet, est strictement équivalente à l'ancienne définition n° 26 et à celle de la Directive ».

6.2. Le terme « extension de la conception » paraît viser la transposition du terme « conditions graves ». Bien que les États membres ne soient *a priori* pas tenus de procéder à une transposition littérale et qu'ils peuvent éventuellement faire usage d'un cadre conceptuel analogue s'accordant plus rigoureusement avec les spécificités de l'ordre juridique national, force est de constater qu'il s'agit en l'occurrence de notions qui sont fondamentalement différentes sur le plan de la sémantique. La transposition fidèle de la directive s'en trouve ainsi particulièrement compliquée, dès lors que chaque tournure de phrase doit être adaptée à la signification sémantique divergente du terme alternatif. Un tel procédé est dès lors hautement déconseillé.

6.3. Selon le rapport au Roi, la définition d'« accident d'extension de la conception » vise à combiner les normes AIEA et les objectifs de la directive. Il s'ensuit que deux cadres conceptuels différents sont combinés, d'une manière à ce point compliquée qu'un tableau de concordance complexe a été inséré dans le rapport au Roi. Cette combinaison donne en outre lieu à des définitions très ambiguës. Il faut ainsi constater que les accidents d'extension de la conception « A » se rapprochent très étroitement, en ce qui concerne les conséquences, de la définition d'un accident de dimensionnement au sens de la directive, bien que, dans cette dernière, il ne s'agit évidemment pas d'accidents d'extension de la conception.

6.4. Le délégué a défendu ce choix comme suit :

« La terminologie choisie est celle qui correspond à la traduction littérale de la plus récente terminologie de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA : glossaire – en anglais - de 2016), qui est également celle utilisée par l'association des régulateurs nucléaires d'Europe de l'ouest (WENRA).

Ce choix a été effectué considérant que :

- Les normes de sûreté sont élaborées originalement par l'AIEA, en anglais par des groupes d'experts internationaux, auxquels participent des experts belges
- La terminologie de l'AIEA a évolué régulièrement, notamment au début des années 2000 et depuis l'accident de Fukushima. Des glossaires ont été établis en 2007 et plus récemment en 2016
- C'est cette terminologie qui permet la meilleure compréhension et l'absence d'ambiguïté, non seulement vis à vis des exploitants auxquels s'adresse la réglementation mais également dans le cadre d'inter-comparaisons (benchmarks) et d'échanges internationaux.
- Les niveaux de référence de la WENRA sont élaborées sur base des normes de sûreté de l'AIEA et donc utilisent cette terminologie
- Un nouveau projet réglementaire de l'Agence actuellement en voie de finalisation apportera une réforme en profondeur notamment aux articles 20, 21, 24, 27, 29, 31 (et un nouvel article sur les phénomènes naturels) de l'arrêté du 30 novembre 2011, dans le but d'intégrer les niveaux de référence post-Fukushima (2014) de la WENRA. Il est indispensable que la terminologie choisie soit compatible avec les développements futurs de l'arrêté du 30 novembre 2011 qui seront basés sur les niveaux de référence de la WENRA.
- La Directive 2014/87 reprend la terminologie de documents relativement anciens : Le concept de « défense en profondeur » explicité dans la Directive est repris de la publication INSAG-10 de l'AIEA, qui date de 1996. La Directive a été développée indépendamment des travaux de la WENRA.

- Des traductions en termes parfois inadéquats, aussi bien des normes de sûreté de l'AIEA que des Directives européennes, ont été effectuées vers différentes langues nationales. Des mauvaises traductions peuvent toujours subsister pour des raisons de compatibilité ascendante de la réglementation.

Enfin, les différents concepts de la Directive 2014/87 sont intégralement couverts par la terminologie utilisée dans le projet, comme l'illustre la figure donnée dans le Rapport au Roi, qui est aussi identique à celle figurant dans le glossaire 2016 de l'AIEA ».

6.5. À la lumière de ces précisions, il apparaît que les auteurs ont soigneusement mis en balance les avantages et les inconvénients de l'usage d'une terminologie alternative. Il n'en demeure pas moins que l'option retenue se heurte à l'obligation de transposer la directive d'une manière fidèle et transparente. Dès lors que pour les auteurs, il est manifestement très important d'accorder la priorité à la terminologie de l'AIEA et de la WENRA ³, la question se pose de savoir si la directive est dépassée sur ce point et comment il y a lieu de composer avec ce contexte, éventuellement dans l'attente d'une adaptation de cette directive. Il est dès lors indiqué de prendre contact à cet égard avec la direction générale compétente de la Commission européenne ⁴.

Articles 4 et 13

7. Les articles 3/1, alinéas 2 et 4, et 14.1, alinéa 2, en projet, comportent des délégations permettant à l'A.F.C.N. de fixer des règlements techniques. 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 pour autant qu'elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et qu'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.

Le Conseil d'État estime qu'il n'est nullement évident que la délégation à l'A.F.C.N. satisfait aux conditions précitées, vu l'incidence des mesures et les conséquences attachées à leur méconnaissance.

³ Voir également à cet égard le rapport du Conseil scientifique des rayonnements ionisants du 8 décembre 2017 (N.137 rev. 0), qui indique que ses membres se sont également trouvés aux prises avec la différence de terminologie, mais n'ont finalement pas pu proposer de meilleure alternative.

⁴ À cet égard, on peut observer que le projet a été notifié à la Commission européenne le 26 janvier 2018, et que dans sa réponse du 4 juillet 2018, celle-ci n'a pas formulé d'objection en ce qui concerne le projet à l'examen. On ne peut cependant pas encore déterminer clairement, sur cette base, quelle sera la position que la Commission adoptera finalement dans le cadre d'une appréciation plus globale de la manière dont la Belgique aura transposé la directive 2014/87/Euratom dans son ensemble.

Article 19

8. Au 1°, le mot « sixième » sera remplacé par le mot « troisième », ainsi que l'a également confirmé le délégué.

Article 33

9. Le texte de l'alinéa 4 de l'article 27.1 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 ne comporte pas deux phrases et ne fait pas mention d'« accidents hors dimensionnement ». L'alinéa 5 de l'article 27.1 fait toutefois état d'« accidents hors dimensionnement », (en néerlandais : « ongevallen buiten ontwerp »).

Le délégué fait la proposition suivante :

« À cette fin, dans l'article 33, 3° du projet, les termes 'la deuxième phrase du quatrième alinéa' doivent être remplacés par 'le cinquième alinéa' ».

Cette solution est adéquate pour la version française du projet. La version néerlandaise doit cependant être réécrite comme suit :

« 3° in het vijfde lid worden de woorden 'ongevallen buiten ontwerp' vervangen door het woord 'ontwerpuitbreidingsongevallen' ».

Article 34

10. Dans le texte néerlandais, on insérera « 1° » devant le premier élément de l'énumération.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE