



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.870/3
van 30 januari 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot aanvulling van het koninklijk
besluit van 30 november 2011
houdende veiligheidsvoorschriften
voor kerninstallaties voor wat
betreft het ontwerp van bestaande
reactoren, hun bescherming tegen
natuurverschijnselen en diverse
bijbehorende bepalingen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.870/3
du 30 janvier 2020

sur

un projet d'arrêté royal
‘complétant l'arrêté royal du
30 novembre 2011 portant
prescriptions de sûreté des
installations nucléaires pour ce qui
concerne la conception des
réacteurs existants, leur protection
contre les phénomènes naturels et
diverses dispositions annexes’

Op 23 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 31 januari 2020, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties voor wat betreft het ontwerp van bestaande reactoren, hun bescherming tegen natuurverschijnselen en diverse bijbehorende bepalingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 en 28 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 januari 2020.

*

Le 23 décembre 2019, 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 jusqu'au 31 janvier 2020, sur un projet d'arrêté royal 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires pour ce qui concerne la conception des réacteurs existants, leur protection contre les phénomènes naturels et diverses dispositions annexes'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 14 et 28 janvier 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 janvier 2020.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een reeks wijzigingen van het koninklijk besluit van 30 november 2011 ‘houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties’. Die aanpassingen worden noodzakelijk geacht in het kader van het streven naar een continue verbetering van de veiligheid van de kerninstallaties op het Belgische grondgebied en betreffen volgens het bijgevoegde verslag aan de Koning “[het integreren van] de veiligheidsreferentieniveaus voor kernreactoren die WENRA^[1] eind 2014 heeft gepubliceerd” na het nucleaire ongeval in 2011 in de centrale van Fukushima-Daiichi te Japan.²

4. Er worden wijzigingen aangebracht aan alle hoofdstukken van het koninklijk besluit van 30 november 2011, behalve aan hoofdstuk 4.

4.1. Artikelen 1 tot 12 van het ontwerp houden wijzigingen in van bepalingen uit de hoofdstukken 1 en 2 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 teneinde ze te preciseren, te vereenvoudigen, te verduidelijken of te structureren.

¹ Western European Nuclear Regulators Association (hierna: WENRA).

² Als gevolg van die kernramp zijn op internationaal en Europees niveau rapporten en regels aangenomen ter verbetering van veiligheidsvoorschriften. Het gaat met name om rapport nr. 87 van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA), een rapport van WENRA van 24 september 2014 en 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’. Richtlijn 2014/87/EURATOM werd onder meer omgezet bij het koninklijk besluit van 9 oktober 2018 ‘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’.

4.2. Artikelen 13 tot 37 van het ontwerp bevatten wijzigingen aan hoofdstuk 3 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, voornamelijk om te voldoen aan de nieuwe WENRA-referentieniveaus. Daarnaast worden ook een aantal andere voorschriften toegevoegd, onder meer in verband met het neerstorten van representatieve vliegtuigen (ontworpen artikel 20.3 van het koninklijk besluit van 30 november 2011), met het zonder enige menselijke tussenkomst handhaven van de veiligheidsfuncties bij onbeschikbaarheid van de hoofdcontrolekamer (ontworpen artikel 20.7.1 van het koninklijk besluit van 30 november 2011) en met het verouderingsbeheersprogramma (ontworpen artikel 24 van het koninklijk besluit van 30 november 2011).

RECHTSGROND

5.1. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in artikel 3 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 Federale Agentschap voor nucleaire controle’, dat luidt:

“De Koning kan, met uitsluiting van de gemeentelijke overheid, maatregelen nemen ter bescherming van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu.

Deze 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.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de voorwaarden, de beperkingen en de nadere regelen volgens welke het Agentschap de opdrachten vervult bepaald in de artikelen 19 en 20.

Hij kan eveneens de verwijdering en de ontruiming van radioactieve stoffen reglementeren.

De Koning kan de nadere regelen bepalen volgens welke de gemeentelijke overheden worden geïnformeerd.”

Dat artikel biedt inderdaad rechtsgrond voor het gros van de ontworpen bepalingen, maar het volstaat niet als rechtsgrond voor het gehele ontworpen besluit.

5.2. In zoverre het ontworpen besluit het Federale Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) de bevoegdheid toekent tot het vaststellen van een technisch reglement om de gedetailleerde inhoud van het veiligheidsrapport nader te bepalen (ontworpen artikel 13.2 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 – artikel 10 van het ontwerp), dient als rechtsgrond een beroep te worden gedaan op artikel 24*bis* van de wet van 15 april 1994. Krachtens die bepaling kan de Koning “de gevallen bepalen waarin het Agentschap reglementen met een technische en niet-beleidsmatige draagwijdte moet opstellen voor de uitvoering van de besluiten genomen in uitvoering van deze wet”.

ALGEMENE OPMERKING

6. Zoals reeds is opgemerkt in advies 50.241/3,³ bevat het koninklijk besluit van 30 november 2011 weinig of geen concrete inhoudelijke veiligheidsvoorschriften ten aanzien van de exploitanten van kerninstallaties, maar veeleer doelstellingen die de exploitanten moeten nastreven en waarbij hen de keuze wordt gelaten van de middelen om die doelstellingen te bereiken. Doordat er niet gewerkt wordt met een volledige set van inhoudelijke veiligheidsvoorschriften die bekendgemaakt worden in het Belgisch Staatsblad, is het voor de burger die zich zorgen maakt over zijn veiligheid moeilijk om te achterhalen aan welke voorschriften de exploitanten van kerninstallaties onderworpen zijn. De beginselen inzake rechtszekerheid en kenbaarheid van het recht vereisen nochtans dat een dergelijke regeling voldoende duidelijk en transparant is, niet enkel voor de direct betrokken exploitanten, maar ook voor alle belanghebbenden.⁴ Het ontwerp bevat uitsluitend wijzigingen van de bestaande regeling en gaat verder op de ingeslagen weg.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

7. De tekst van het ontwerp verdient een grondig taalkundig nazicht. Zo stemmen de Nederlandse en de Franse tekst niet steeds overeen en laat de kwaliteit van de Nederlandse en de Franse tekst soms te wensen over, wat dient te worden verholpen.

Louter bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp dient het derde onderdeel van de opsomming aangeduid te worden als “3)” (niet: “2)”);
- in de Nederlandse tekst van artikel 4, 1), van het ontwerp moet het woord “worden” de tweede keer geschrapt worden;
- in artikel 19 van het ontwerp (ontworpen artikel 20.6, eerste lid, c), van het koninklijk besluit van 30 november 2011) worden de woorden “crédités” en “pris en compte” in de Nederlandse tekst telkens vertaald door de woorden “in aanmerking genomen”, terwijl het verschillende woordgebruik in de Franse tekst lijkt te wijzen op een inhoudelijk verschil;
- in de Nederlandse tekst dient in artikel 25, 2), van het ontwerp (ontworpen artikel 20.8.1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011) te worden geschreven “... de woorden ‘zodat ze op ...’ (niet: “... de woorden ‘ze op ...’);
- de opmaak van Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 21.4.5 (artikel 27 van het ontwerp) lijkt te suggereren dat er drie leden zouden zijn, terwijl de Franse tekst ervan doet blijken dat het slechts om twee leden gaat.

³ Adv.RvS 50.241/3 van 11 oktober 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 30 november 2011, opmerking 5.

⁴ De gemachtigde heeft weliswaar het volgende te kennen gegeven: “dans le cadre de sa politique de transparence, l’Agence publie notamment sur son site internet les plans d’actions des exploitants de mise en conformité avec l’arrêté du 30 novembre 2011”.

Aanhef

8. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor, in opmerking 5.2, is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

9. Over het ontwerp is het advies van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen ingewonnen en het wordt dan ook vermeld in de aanhef. Aangezien het echter niet om een verplicht, maar om een facultatief advies gaat, dient die vermelding ingevoegd te worden na de vermeldingen van de verplichte vormvereisten.⁵

10. Er dient in de aanhef ook een verwijzing te worden toegevoegd naar 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’. Een dergelijke verwijzing is nodig krachtens artikel 2, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn.⁶

Artikel 1

11. In het ontworpen artikel 1, 21°, b) van het koninklijk besluit van 30 november 2011 (artikel 1, 1), van het ontwerp) is de omschrijving van ‘economische veroudering’ voor verbetering vatbaar. Zoals die bepaling is geredigeerd wordt in essentie technologische veroudering beschreven, terwijl ook economische veroudering, zoals het verdwijnen van leveranciers, blijkt te zijn bedoeld. Die economische veroudering komt aan bod in het ontworpen artikel 24, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011 (artikel 30 van het ontwerp).

Daarop gewezen stelde de gemachtigde voor om in het ontworpen artikel 24, derde lid, het tekstdeel “zoals het ontbreken van reserve-onderdelen, het verdwijnen van leveranciers of het gebrek aan de vereiste expertise voor het onderhoud van de geselecteerde systemen, structuren en componenten” daar weg te laten, maar het op te nemen in de definitie in artikel 1, 21°, b). Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 4

12. Artikel 4, 1), van het ontwerp heeft geen betrekking op het vierde lid van artikel 6.1 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, maar op het derde lid. Die verwijzing dient dus verbeterd te worden.

De aanpassing bedoeld in artikel 4, 2), van het ontwerp slaat dan weer op het derde en vierde lid, zodat de woorden “de vierde en vijfde leden” onjuist zijn.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 35, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁶ Artikel 2, lid 1, van de richtlijn verplicht de lidstaten ook om de Europese Commissie in kennis te stellen van nieuwe bepalingen.

Artikel 9

13. Het ontworpen nieuwe tweede lid van artikel 10.3 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 bepaalt dat de exploitant de doeltreffendheid van zijn verouderingsbeheerprogramma dient te evalueren op basis van “de ervaringsfeedback over de veroudering van zijn installatie (...) evenals deze van gelijkaardige installaties” (artikel 10.3, eerste lid, van hetzelfde besluit). Het volgende lid van hetzelfde artikel bepaalt dat het verouderingsbeheerprogramma geherevalueerd moet worden, onder meer op basis van “de nieuwe kennis en ervaring inzake de veroudering”. Daardoor overlappen beide leden elkaar ten dele, wat dient te worden verholpen.

Artikel 10

14.1. Na de wijziging die uit artikel 10 van het ontwerp volgt, zal artikel 13.2 van het besluit van 30 november 2011 als volgt luiden:

“Een technische (lees: technisch) reglement van het Agentschap kan de gedetailleerde inhoud van het veiligheidsrapport preciseren volgens het type van installatie.”

14.2. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het FANC, 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. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁷

14.3. Er dient dus te worden onderzocht of het toekennen van deze verordenende bevoegdheid aan het FANC wel toelaatbaar is.

14.3.1. Het FANC is opgericht bij artikel 2 van de wet van 15 april 1994 als openbare instelling met rechtspersoonlijkheid en het agentschap valt onder de toepassing van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’, als instelling

⁷ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.”

van categorie C.⁸ Het FANC staat onder bestuurlijk toezicht,⁹ en is dus ook onrechtstreeks onderworpen aan parlementaire controle. Zijn beslissingen zijn bovendien onderworpen aan rechterlijke controle.¹⁰

14.3.2. Wat de overgedragen verordenende bevoegdheid betreft blijkt de technische draagwijdte ervan uit de formulering van de machtiging zelf en kan worden aangenomen dat het FANC het best geplaatst is om met kennis van zaken de gedetailleerde inhoud van het veiligheidsrapport volgens het type van installatie te preciseren. Het technisch reglement zal bovendien in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van de artikelen 28 (inhoud van het veiligheidsrapport voor vermogensreactoren), 17/10 (inhoud van het veiligheidsrapport voor installaties in ontmanteling) en artikel 40 (inhoud van het veiligheidsrapport voor opslaginstallaties) van het koninklijk besluit van 30 november 2011 en van artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’.

14.3.3. Deze overdracht van regelgevende bevoegdheid aan het FANC is derhalve aanvaardbaar.

Artikel 29

15. Het ontworpen artikel 22/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2011 luidt:

“Wanneer er een herziening van het ontwerp nodig blijkt, dan stelt de exploitant binnen de 60 dagen een actieplan voor met daarin de vereiste veiligheidsstudies en rechtvaardigt hij de deadlines.”

De vraag rijst hoe kan ‘blijken’ dat een herziening van het ontwerp van de kerninstallatie nodig is. Het zou weinig zinvol zijn om een termijn van 60 dagen te introduceren als de vaststelling van de noodzaak tot herziening louter voluntaristisch is.

De gemachtigde ambtenaar verduidelijkte deze bepaling als volgt:

“Na een voorval in binnen- of buitenland die de noodzaak van een herziening van het ontwerp aan het licht brengt, heeft de exploitant 60 dagen om een actieplan op te stellen. Deze termijn begint te lopen ofwel nadat de exploitant zelf de noodzaak heeft vastgesteld, ofwel na een vraag van de veiligheidsautoriteit.”

⁸ Krachtens artikel 5 van richtlijn 2009/71/EURATOM van de Raad van 25 juni 2009 ‘tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties’ dient de door elk van de lidstaten op het gebied van veiligheid van kerninstallatie ingestelde bevoegde regelgevende autoriteit daadwerkelijk onafhankelijk te zijn van ongewenste beïnvloeding van besluitvorming op regelgevingsgebied. Zo moet die autoriteit onder meer functioneel gescheiden zijn van andere organen of organisaties die betrokken zijn bij de bevordering of het gebruik van kernenergie, en mag ze geen instructies vragen of aanvaarden van zo’n orgaan of organisatie bij de uitvoering van haar taken op regelgevingsgebied.

⁹ Zie de artikelen 2 en 48 van de wet van 15 april 1994 en artikel 9 van de wet van 16 maart 1954.

¹⁰ Beslissingen van het FANC kunnen worden aangevochten voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zie bijvoorbeeld: RvS 16 juni 2016, nr. 235.104, vzw *Greenpeace Belgium*; RvS 24 mei 2018, nr. 241.575, vzw *Greenpeace Belgium*; RvS 9 november 2018, nr. 242.907, *StädteRegion Aachen*.

De ontworpen bepaling dient op dit punt te worden verduidelijkt.

Artikel 38

16. In het ontworpen artikel 44 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 is voorzien in terugwerkende kracht, vermits wordt bepaald dat de kernreactoren voor de elektriciteitsproductie aan sommige van de nieuwe bepalingen moeten voldoen “vanaf 1 januari 2020”.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde ambtenaar verduidelijkte echter dat het niet de bedoeling is om terugwerkende kracht te verlenen aan het ontwerp:

“Il n’est pas dans l’intention de demander une entrée en vigueur rétroactive. La date du 1^{er} janvier 2020 avait été pressentie, il y a plusieurs mois, comme une date ultérieure à la date de publication de la proposition d’arrêté.”

Er dient inderdaad een redelijke termijn te worden gelaten om te voldoen aan de nieuwe bepalingen.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis apporte une série de modifications à l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires'. Ces adaptations sont jugées nécessaires dans le cadre de l'amélioration continue de la sûreté des installations nucléaires poursuivie sur le territoire belge et concernent selon le rapport au Roi annexé « [l'intégration des] niveaux de référence de sûreté pour les réacteurs existants que la WENRA [1] a publiés fin 2014 » après l'accident nucléaire de 2011 à la centrale de Fukushima-Daiichi au Japon 2.

4. Des modifications sont apportées à tous les chapitres de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, sauf au chapitre 4.

4.1. Les articles 1^{er} à 12 du projet comportent des modifications aux dispositions des chapitres 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 en vue de les préciser, de les simplifier, de les clarifier ou de les structurer.

4.2. Les articles 13 à 37 du projet modifient le chapitre 3 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, principalement afin de satisfaire aux nouveaux niveaux de référence WENRA. En outre sont également ajoutées un certain nombre d'autres prescriptions concernant,

¹ Western European Nuclear Regulators Association (ci-après : WENRA).

² Consécutivement à cette catastrophe nucléaire, des rapports et des règles ont été adoptés à l'échelon international et au niveau européen pour améliorer les prescriptions de sûreté. Il s'agit notamment du rapport n° 87 de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), d'un rapport de la WENRA du 24 septembre 2014 et de 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'. La directive 2014/87/EURATOM a notamment été transposée par l'arrêté royal du 9 octobre 2018 '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'.

notamment, la chute d'avions représentatifs (article 20.3 en projet de l'arrêté royal du 30 novembre 2011), le maintien sans aucune intervention humaine des fonctions de sûreté en cas d'indisponibilité de la salle de commande principale (article 20.7.1 en projet de l'arrêté royal du 30 novembre 2011) et le programme de gestion de vieillissement (article 24 en projet de l'arrêté royal du 30 novembre 2011).

FONDEMENT JURIDIQUE

5.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 3 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', qui s'énonce comme suit :

« Le Roi, à l'exclusion de l'autorité communale, peut prendre des mesures afin de protéger les travailleurs, la santé publique ou l'environnement.

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.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministre[s], les conditions, les restrictions et les modalités suivant lesquelles l'Agence remplit les missions déterminées aux articles 19 et 20.

Il peut également réglementer l'évacuation de substances radioactives.

Le Roi peut déterminer les modalités suivant lesquelles les autorités communales sont informées ».

Cet article procure en effet un fondement juridique à la majorité des dispositions en projet, mais il ne constitue pas un fondement juridique suffisant pour l'ensemble de l'arrêté en projet.

5.2. Dans la mesure où l'arrêté en projet attribue à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : AFCN) le pouvoir d'établir un règlement technique pour préciser le contenu détaillé du rapport de sûreté (article 13.2 en projet de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 – article 10 du projet), il faut invoquer à titre de fondement juridique l'article 24bis de la loi du 15 avril 1994. En vertu de cette disposition, le Roi peut « déterminer les cas dans lesquels l'Agence doit établir des règlements d'une portée technique et non politique pour la mise en œuvre des arrêtés pris en exécution de la présente loi ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Ainsi qu'il a déjà été observé dans l'avis 50.241/3³, l'arrêté royal du 30 novembre 2011 comporte peu, voire pas de prescriptions de fond concrètes en matière de sécurité à l'égard des exploitants de centrales nucléaires, mais énumère plutôt des objectifs vers lesquels les exploitants doivent tendre, le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs étant laissé à l'appréciation de ces derniers. Dès lors qu'il n'est pas recouru à un ensemble complet de prescriptions de fond en matière de sécurité publiées au Moniteur belge, il est difficile pour le citoyen qui se préoccupe de sa sécurité d'identifier les prescriptions auxquelles sont soumis les exploitants des installations nucléaires. Les principes de sécurité juridique et d'accessibilité du droit requièrent cependant qu'un tel dispositif soit suffisamment clair et transparent, non seulement pour les exploitants directement concernés mais aussi pour tous les intéressés⁴. Le projet contient uniquement des modifications à la réglementation existante et poursuit dans la même voie.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

7. Le texte du projet mérite un examen approfondi sur le plan de la langue. Ainsi, les textes français et néerlandais ne concordent pas toujours et leur qualité laisse parfois à désirer; il y a lieu d'y remédier.

À titre purement indicatif, on peut relever les exemples suivants :

- dans le texte néerlandais de l'article 1^{er} du projet, le troisième élément de l'énumération doit être désigné par un « 3 » (non : « 2 ») ;
- dans le texte néerlandais de l'article 4, 1), du projet, on supprimera le deuxième « worden » ;
- à l'article 19 du projet (article 20.6, alinéa 1^{er}, c), en projet de l'arrêté royal du 30 novembre 2011), les mots « crédités » et « pris en compte » sont chaque fois traduits par les mots « in aanmerking genomen », alors que la différence lexicale dans le texte français semble indiquer une différence quant au fond ;
- dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire à l'article 25, 2), du projet (article 20.8.1, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 20 novembre 2011) « ... de woorden 'zodat ze op' » (non : « ... de woorden 'ze op' ») ;
- la présentation du texte néerlandais de l'article 21.4.5 en projet (article 27 du projet) paraît suggérer qu'il y ait 3 alinéas alors que le texte français indique qu'il n'y en a que deux.

³ Avis C.E. 50.241/3 du 11 octobre 2011 sur un projet qui est devenu l'arrêté royal du 30 novembre 2011, observation 5.

⁴ Le délégué a certes indiqué ce qui suit : « dans le cadre de sa politique de transparence, l'Agence publie notamment sur son site internet les plans d'actions des exploitants de mise en conformité avec l'arrêté du 30 novembre 2011 ».

Préambule

8. Il y a lieu d'adapter le préambule conformément à l'observation formulée ci-dessus au point 5.2 à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

9. L'avis du Conseil scientifique des rayonnements ionisants a été recueilli sur le projet et il en est donc fait mention dans le préambule. Dès lors qu'il ne s'agit toutefois pas d'un avis obligatoire mais d'un avis facultatif, cette mention devra figurer après celle des formalités obligatoires⁵.

10. Il convient également d'ajouter dans le préambule une référence à 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'. Elle est nécessaire en vertu de l'article 2, paragraphe 1, alinéa 2, de cette directive⁶.

Article 1^{er}

11. La définition du 'vieillessement économique' inscrite à l'article 1^{er}, 21°, b), en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2001 (article 1^{er}, 1), du projet) est perfectible. Telle qu'elle est rédigée, cette disposition décrit essentiellement l'obsolescence technologique, alors que le vieillissement économique, comme la disparition de fournisseurs, s'avère également être visé. Ce vieillissement économique est abordé dans l'article 24, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 (article 30 du projet).

Interpellé à cet égard, le délégué a proposé d'omettre dans l'article 24, alinéa 3, en projet, la séquence « tels que le manque de pièces de rechange, la disparition de fournisseur ou le manque d'expertise nécessaire pour la maintenance des systèmes, structures et composants sélectionnés », mais de l'intégrer dans la définition énoncée à l'article 1^{er}, 21°, b). On peut se rallier à ce point de vue.

Article 4

12. L'article 4, 1), du projet, ne concerne pas l'alinéa 4 de l'article 6.1 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, mais l'alinéa 3. Il convient dès lors de corriger cette référence.

L'adaptation visée à l'article 4, 2), du projet porte quant à elle sur les alinéas 3 et 4, de sorte que les mots « les alinéas 4 et 5 » ne sont pas corrects.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 35, a), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁶ L'article 2, paragraphe 1, de la directive oblige également les États membres à informer la Commission européenne des nouvelles dispositions.

Article 9

13. L'alinéa 2, nouveau, en projet, de l'article 10.3 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 dispose que l'exploitant doit évaluer l'efficacité de son programme de gestion de vieillissement sur la base du « retour d'expérience de vieillissement de son installation et de celui provenant d'installations similaires » (article 10.3, alinéa 1^{er}, du même arrêté). L'alinéa suivant du même article dispose que le programme de gestion du vieillissement doit être réévalué en fonction, notamment, « de nouvelles connaissances et expériences en matière de vieillissement ». Les deux alinéas se recouvrent ainsi partiellement; il convient d'y remédier.

Article 10

14.1. À la suite de la modification résultant de l'article 10 du projet, l'article 13.2 de l'arrêté du 30 novembre 2011 s'énoncera comme suit :

« Un règlement technique de l'Agence peut préciser le contenu détaillé du rapport de sûreté selon le type d'installation ».

14.2. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'AFCN, 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, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ⁷.

14.3. Il convient donc d'examiner si l'attribution de ce pouvoir réglementaire à l'AFCN est effectivement admissible.

⁷ Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes. »; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel. ».

14.3.1. L'AFCN a été créée par l'article 2 de la loi du 15 avril 1994 en tant qu'établissement public doté de la personnalité juridique et est soumise à la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', comme organisme de catégorie C⁸. L'AFCN est sous tutelle administrative⁹ et donc également soumise indirectement à un contrôle parlementaire. En outre, ses décisions sont soumises à un contrôle juridictionnel¹⁰.

14.3.2. En ce qui concerne le pouvoir réglementaire transféré, sa portée technique ressort de la formulation de l'habilitation elle-même et il peut être admis que l'AFCN est la mieux placée pour préciser en connaissance de cause le contenu détaillé du rapport de sûreté selon le type d'installation. En outre, le règlement technique devra être conforme aux dispositions des articles 28 (contenu du rapport de sûreté pour les réacteurs de puissance), 17/10 (contenu du rapport de sûreté pour les installations en voie de démantèlement) et 40 (contenu du rapport de sûreté pour les installations d'entreposage) de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 et de l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants'.

14.3.3. Ce transfert de pouvoir réglementaire à l'AFCN est dès lors admissible.

Article 29

15. L'article 22/1, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, s'énonce comme suit :

« Lorsque une revue de la conception s'avère nécessaire, l'exploitant propose dans les 60 jours un plan d'actions identifiant les études de sûreté nécessaires et en justifie les échéances ».

La question se pose de savoir comment il peut 's'avère[r]' qu'une revue de la conception de l'installation nucléaire est nécessaire. Il serait peu judicieux d'instaurer un délai de 60 jours dès lors que la constatation de la nécessité d'une revue est purement volontariste.

Le fonctionnaire délégué a précisé cette disposition en ces termes :

« Na een voorval in binnen- of buitenland die de noodzaak van een herziening van het ontwerp aan het licht brengt, heeft de exploitant 60 dagen om een actieplan op te stellen. Deze termijn begint te lopen ofwel nadat de exploitant zelf de noodzaak heeft vastgesteld, ofwel na een vraag van de veiligheidsautoriteit ».

⁸ En vertu de l'article 5 de la directive 2009/71/EURATOM du Conseil du 25 juin 2009 'établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires', l'autorité réglementaire compétente dans le domaine de la sûreté nucléaire des installations nucléaires instituée par chacun des États membres doit être effectivement indépendante de toute influence induite dans sa prise de décision réglementaire. Ainsi, cette autorité doit notamment être séparée sur le plan fonctionnel de tout autre organisme ou organisation s'occupant de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire et elle ne peut ni rechercher ni prendre, aux fins de l'exécution de ses missions réglementaires, aucune instruction de la part de tels organismes ou organisations.

⁹ Voir les articles 2 et 48 de la loi du 15 avril 1994 et l'article 9 de la loi du 16 mars 1954.

¹⁰ Les décisions de l'AFCN peuvent être contestées devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, voir par exemple : C.E., 16 juin 2016, n° 235.104, *A.S.B.L. Greenpeace Belgium*; C.E., 24 mai 2018, n° 241.575, *A.S.B.L. Greenpeace Belgium*; C.E., 9 novembre 2018, n° 242.907, *StädteRegion Aachen*.

La disposition en projet doit être précisée sur ce point.

Article 38

16. L'article 44, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 prévoit un effet rétroactif, dès lors qu'il dispose que les réacteurs nucléaires de production d'électricité doivent satisfaire à certaines des nouvelles dispositions « à partir du 1^{er} janvier 2020 ».

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Or, le fonctionnaire délégué a précisé que l'intention n'est pas de conférer un effet rétroactif au projet :

« Il n'est pas dans l'intention de demander une entrée en vigueur rétroactive. La date du 1^{er} janvier 2020 avait été pressentie, il y a plusieurs mois, comme une date ultérieure à la date de publication de la proposition d'arrêté ».

Il faut en effet laisser un délai raisonnable pour satisfaire aux nouvelles dispositions.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT