



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 67.401/3  
van 10 juni 2020

avis 67.401/3  
du 10 juin 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit  
‘tot vaststelling van de vorm, de  
inhoud, alsook van de beperkingen  
en modaliteiten voor de toegang tot  
en het gebruik van het  
blootstellingsregister en het  
stralingspaspoort en tot wijziging  
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 ioniserende stralingen’

un projet d'arrêté royal ‘fixant la  
forme, le contenu ainsi que les  
modalités et restriction d'accès et  
d'usage du registre d'exposition et  
du passeport radiologique et  
modifiant 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’

Op 12 mei 2020 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 de vorm, de inhoud, alsook van de beperkingen en modaliteiten voor de toegang tot en het gebruik van het blootstellingsregister en het stralingspaspoort en tot wijziging 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 ioniserende stralingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 mei 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 Tim CORTHAUT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juni 2020.

\*

Le 12 mai 2020, 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 ‘fixant la forme, le contenu ainsi que les modalités et restriction d'accès et d'usage du registre d'exposition et du passeport radiologique et modifiant 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’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 mai 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 Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juin 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.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot vaststelling van de nadere regels inzake het blootstellingsregister en het stralingspaspoort en tot regeling van aspecten van het dosimetrisch toezicht ter omzetting van richtlijn 2013/59/Euratom.<sup>1</sup>

3. De verschillende hoofdstukken van het ontwerp hebben betrekking op het volgende.

3.1. Hoofdstuk I van het ontwerp omschrijft het toepassingsgebied en de definities.

3.2. Hoofdstuk II omvat regels met betrekking tot het blootstellingsregister. Afdeling 1 heeft betrekking op het gebruik van het blootstellingsregister. Afdeling 2 regelt de vorm en de inhoud van dat register en afdeling 3 de gebruiksmodaliteiten ervan. Afdeling 4 omschrijft de rechten van de aan dosimetrisch toezicht onderworpen personen. Ten slotte zijn er een aantal bepalingen met betrekking tot de gegevensbescherming op het gebied van databeveiliging (afdeling 5), de gegevensbewaring (afdeling 6) en de link met authentieke bronnen, met name de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de sectororganisatie van de Diensten voor Preventie en Bescherming op het Werk (afdeling 7).

3.3. Hoofdstuk III bevat nadere regels met betrekking tot het stralingspaspoort. Afdeling 1 heeft betrekking op de vorm en de inhoud van het stralingspaspoort. Afdeling 2 strekt tot regeling van het functioneren en het gebruik ervan. Afdeling 3 omschrijft wie toegang kan krijgen tot de gegevens van het stralingspaspoort. Afdeling 4 heeft betrekking op de maatregelen op het vlak van gegevensbescherming. Afdeling 5 legt de voorwaarden vast voor het sluiten van een overeenkomst tussen een externe onderneming en de buitenlandse onderneming.

3.4. Het blootstellingsregister en het stralingspaspoort passen in een ruimere hervorming van het dosimetrisch toezicht. Met het oog daarop strekt hoofdstuk IV tot aanpassing van een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 'houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu

---

<sup>1</sup> Het gaat om een gedeeltelijke omzetting van (in het bijzonder aspecten van de artikelen 43, 44, 51 en bijlage X 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', waarvan de omzettingstermijn op 6 februari 2018 is verstreken (artikel 106, lid 1, van de richtlijn).

tegen het gevaar van ioniserende stralingen' (hierna: ARBIS) met betrekking tot de wijze waarop de fysische controle moet worden georganiseerd.

3.5. Hoofdstuk V bevat de slotbepalingen.

### RECHTSGROND

4. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 25/2, 25/6, 25/9 en 25/11 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: FANC-wet).

De gemachtigde lichtte dit als volgt toe:

“- voor Hoofdstuk II, [geldt] artikel 25/2 van de FANC-wet als de rechtsgrond; behoudens voor artikel 5 waar artikel 25/6 (4°) als rechtsgrond geldt

- voor artikel 22, [geldt] artikel 25/9 van de FANC-wet als de rechtsgrond

- voor de overige bepalingen, [geldt] artikel 25/11 van de FANC-wet als rechtsgrond.”

5.1. Artikel 25/2, § 1, tweede lid, van de FANC-wet is inderdaad de rechtsgrond voor de bepalingen met betrekking tot het uitbouwen en het beheer van het blootstellingsregister door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC). Artikel 25/2, § 2, van de FANC-wet is de rechtsgrond voor het bepalen van de vorm van het blootstellingregister en de voorwaarden en de nadere regels aangaande de uitbouw, het gebruik en de werking ervan, in het bijzonder aangaande de verplichtingen van de partijen die betrokken zijn bij de werking en het gebruik van het blootstellingsregister.<sup>2</sup> Artikel 25/6, 4°, van de FANC-wet is de rechtsgrond voor de opname van dosisgegevens en gerelateerde gegevens in het blootstellingsregister.

5.2. Artikel 25/11 van de FANC-wet vormt de rechtsgrond voor de bepalingen in hoofdstuk III van het ontworpen besluit met betrekking tot het door het FANC opstellen en afleveren van stralingspaspoorten. Artikel 25/9, § 2, van de FANC-wet is de bijzondere rechtsgrond voor de overeenkomst bedoeld in artikel 22 van het ontworpen besluit.

5.3. De artikelen met betrekking tot het stralingspaspoort, waaronder de artikelen 25/9 en 25/11 van de FANC-wet, zijn echter nog niet in werking. De artikelen 25 tot 28 van de wet van 26 januari 2014 '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 het dosimetrisch toezicht', waarbij de artikelen 25/8 tot 25/11 in de FANC-wet zijn ingevoegd, worden in

---

<sup>2</sup> Voor artikel 3, § 2, van het ontworpen besluit volstaat artikel 25/2 van de FANC-wet als rechtsgrond evenwel niet, nu die bepaling zo algemeen geformuleerd is dat de band met het uitbouwen, het beheren, de werking en het gebruik van het blootstellingsregister niet evident is. De toevoeging van artikel 3 van de FANC-wet als rechtsgrond (zie opmerking 6.2) biedt echter ook in dat verband soelaas.

werking gesteld bij artikel 24 van het ontworpen besluit. Voor die inwerkingstelling kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 37 van de van 26 januari 2014. Die bepaling moet bijgevolg nog worden toegevoegd in de aanhef.

6. De voormelde bepalingen bieden echter geen rechtsgrond voor de wijzigingsbepalingen opgenomen in hoofdstuk IV van het ontworpen besluit.

6.1. Gevraagd om bijkomende toelichting reageerde de gemachtigde als volgt:

“Voor de wijzigingsbepalingen geldt 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 Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle als rechtsgrond.”

6.2. Op basis van artikel 3 van de FANC-wet kan de Koning maatregelen nemen ter bescherming van werknemers tegen de gevaren van ioniserende straling. Die bepaling kan als rechtsgrond dienen om het dosimetrisch toezicht te regelen. Bijgevolg zal ook die bepaling moeten worden toegevoegd als rechtsgrond in het eerste lid van de aanhef.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

7.1. De aanhef moet worden aangevuld in lijn met wat hoger is uiteengezet over de rechtsgrond (zie de opmerkingen 5.3 en 6.2).

7.2. In het tweede lid van de aanhef hoeven de te wijzigen artikelen niet te worden vermeld.<sup>3</sup>

7.3 Het koninklijk besluit van 6 maart 2017 ‘betreffende de toekenning van het beheer en de uitbouw van een blootstellingsregister in het kader van het dosimetrisch toezicht aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt er evenmin door gewijzigd. Het derde lid van de aanhef moet bijgevolg worden weggelaten.

7.4. De adviezen van de Hoge Gezondheidsraad en de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, waarvan melding wordt gemaakt in het vijfde en zesde lid van de aanhef, moeten niet verplicht worden ingewonnen. Dergelijke facultatieve vormvereisten

---

<sup>3</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008 (hierna: *Handleiding*), nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

kunnen in de aanhef worden vermeld voorafgegaan door het woord “Overwegende” en volgend op de vermelding van de verplichte vormvereisten.<sup>4</sup>

### Artikel 3

8. In artikel 3 van het ontwerp is het verband onduidelijk tussen paragraaf 1, die handelt over het blootstellingsregister dat wordt uitgebouwd, beheerd en actueel gehouden door het FANC en waarin wordt bepaald wat dit register moet toelaten te doen, en het bepaalde in paragraaf 2. In die laatste bepaling wordt gesteld dat het FANC zal tussenkomen of gepaste maatregelen of acties treffen “[a]fhankelijk van de aard van de vaststellingen”.<sup>5</sup>

Het is echter niet duidelijk om welke “vaststellingen” het gaat, zodat niet blijkt in welk licht de reactie van het FANC dient te worden beoordeeld.<sup>6</sup> Het resultaat is een te ruime discretionaire macht voor het FANC. Doch zelfs indien het niet om een verordenende bevoegdheid zou gaan,<sup>7</sup> is dit niet aanvaardbaar omdat de bepaling ontoelaatbaar vaag is en

---

<sup>4</sup> Handleiding, nr. 35.

<sup>5</sup> Hooguit maakt artikel 3, § 1, van het ontwerp het mogelijk om het blootstellingsregister te gebruiken voor bepaalde in die paragraaf opgesomde controledoeleinden, zonder dat echter bepaald is wie die controles uitvoert, laat staan dat eruit zou blijken dat die moeten leiden tot vaststellingen door het FANC. Ook in het verslag aan de Koning wordt de draagwijdte van artikel 3, § 2, van het ontwerp niet toegelicht.

<sup>6</sup> De aard van die “vaststellingen” blijkt ook niet uit de samenhang met de rest van de bepaling, nu artikel 3, § 1, van het ontwerp gaat over de manier waarop het FANC het blootstellingsregister moet uitbouwen, en niet gaat over de gedragingen van de in artikel 3, § 2, vermelde actoren.

<sup>7</sup> 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. Zie in die zin adv.RvS 66.870/3 van 30 januari 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 februari 2020 ‘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’. 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 12 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.”. Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

bovendien kan leiden tot handelingen die, ondanks het ontbreken van een voldoende wettelijke basis, een inbreuk vormen op de grondrechten (privéleven, eigendom, fysieke integriteit, vrijheid van ondernemen, ...) van de betrokkenen.

### Artikel 16

9. In artikel 16, § 1, 5°, is onduidelijk of de “afwijking” die het FANC mag toestaan betrekking heeft op de geldigheidsduur van het stralingspaspoort, of op de verplichting om die geldigheidsduur te vermelden (of beide). Dat is te verduidelijken.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les modalités relatives au registre d'exposition et au passeport radiologique et de régler les aspects de la surveillance dosimétrique en vue de la transposition de la directive 2013/59/Euratom <sup>1</sup>.

3. Les différents chapitres du projet portent sur les aspects suivants.

3.1. Le chapitre I du projet détermine le champ d'application et contient les définitions.

3.2. Le chapitre II comporte des règles en matière de registre d'exposition. La section 1 concerne l'utilisation du registre d'exposition. La section 2 règle la forme et le contenu de ce registre et la section 3 ses modalités d'usage. La section 4 détermine les droits des personnes soumises à la surveillance dosimétrique. Enfin, un certain nombre de dispositions ont trait à la protection des données en ce qui concerne leur sécurité (section 5), leur conservation (section 6) et le lien avec les sources authentiques, à savoir la Banque Carrefour de Sécurité sociale et l'association sectorielle des Services de Prévention et Protection au Travail (section 7).

3.3. Le chapitre III fixe les modalités relatives au passeport radiologique. La section 1 concerne la forme et le contenu de ce passeport. La section 2 vise à en régler le fonctionnement et l'usage. La section 3 précise qui peut avoir accès aux données du passeport radiologique. La section 4 porte sur les mesures en matière de protection des données. La section 5 fixe les conditions relatives à la conclusion d'une convention entre une entreprise extérieure et une entreprise étrangère.

3.4. Le registre d'exposition et le passeport radiologique s'inscrivent dans le cadre d'une réforme plus large de la surveillance dosimétrique. Dans cette perspective, le chapitre IV vise à adapter un certain nombre de dispositions 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' (ci-après : RGPRI) en ce qui concerne la manière dont le contrôle physique doit être organisé.

3.5. Le chapitre V contient les dispositions finales.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une transposition partielle (en particulier de certains aspects des articles 43, 44, 51 et de l'annexe X) de 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', dont le délai de transposition a expiré le 6 février 2018 (article 106, paragraphe 1, de la directive).

## FONDEMENT JURIDIQUE

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans les articles 25/2, 25/6, 25/9 et 25/11 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: loi A.F.C.N.).

Le délégué a donné à ce propos les précisions suivantes :

« - voor Hoofdstuk II, [geldt] artikel 25/2 van de FANC-wet als de rechtsgrond; behoudens voor artikel 5 waar artikel 25/6 (4°) als rechtsgrond geldt

- voor artikel 22, [geldt] artikel 25/9 van de FANC-wet als de rechtsgrond

- voor de overige bepalingen, [geldt] artikel 25/11 van de FANC-wet als rechtsgrond ».

5.1. L'article 25/2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi A.F.C.N. constitue en effet le fondement juridique des dispositions relatives à la mise en place et à la gestion du registre d'exposition par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : A.F.C.N.). L'article 25/2, § 2, de la loi A.F.C.N. procure un fondement juridique à la détermination de la forme du registre d'exposition et à la fixation des conditions et modalités relatives à sa mise en place, son utilisation et son fonctionnement, plus particulièrement en ce qui concerne les obligations des parties concernées par le fonctionnement et l'utilisation du registre d'exposition<sup>2</sup>. L'article 25/6, 4°, de la loi A.F.C.N. procure le fondement juridique à l'enregistrement des données dosimétriques et des données y afférentes dans le registre d'exposition.

5.2. L'article 25/11 de la loi A.F.C.N. constitue le fondement juridique des dispositions du chapitre III de l'arrêté en projet en ce qui concerne l'établissement et la délivrance de passeports radiologiques par l'A.F.C.N. L'article 25/9, § 2, de la loi A.F.C.N. procure le fondement juridique particulier à la convention visée à l'article 22 de l'arrêté en projet.

5.3. Les articles relatifs au passeport radiologique, parmi lesquels les articles 25/9 et 25/11 de la loi A.F.C.N., ne sont toutefois pas encore en vigueur. Les articles 25 à 28 de la loi du 26 janvier 2014 'modifiant 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, en ce qui concerne la surveillance dosimétrique', qui ont inséré les articles 25/8 à 25/11 dans la loi A.F.C.N., sont mis en vigueur par l'article 24 de l'arrêté en projet. Cette mise en vigueur peut trouver un fondement juridique dans l'article 37 de la loi du 26 janvier 2014. Il convient dès lors d'ajouter encore cette disposition au préambule.

6. Les dispositions précitées ne procurent toutefois pas de fondement juridique aux dispositions modificatives figurant au chapitre IV de l'arrêté en projet.

---

<sup>2</sup> L'article 25/2 de la loi A.F.C.N. ne procure toutefois pas un fondement juridique suffisant à l'article 3, § 2, de l'arrêté en projet, dès lors que cette disposition est formulée en des termes si généraux que le lien avec la mise en place, la gestion, le fonctionnement et l'utilisation du registre d'exposition n'est pas évident. Toutefois, l'ajout de l'article 3 de la loi A.F.C.N. à titre de fondement juridique (voir l'observation 6.2.) apporte aussi une solution à cet égard.

6.1. Invité à fournir des précisions supplémentaires, le délégué a répondu comme suit :

« Voor de wijzigingsbepalingen geldt artikel 3 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 als rechtsgrond ».

6.2. En vertu de l'article 3 de la loi A.F.C.N., le Roi peut prendre des mesures afin de protéger les travailleurs contre les dangers des rayonnements ionisants. Cette disposition peut servir de fondement juridique en vue de régler la surveillance dosimétrique. Par conséquent, il faudra aussi ajouter cette disposition à titre de fondement juridique dans le premier alinéa du préambule.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

7.1. Il y a lieu de compléter le préambule conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique (voir les observations 5.3 et 6.2).

7.2. Au deuxième alinéa du préambule, il est inutile de mentionner les articles à modifier <sup>3</sup>.

7.3. L'arrêté royal du 6 mars 2017 'confiant à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire la gestion et la mise en place d'un registre d'exposition dans le cadre de la surveillance dosimétrique' ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est pas non plus modifié par celui-ci. Le troisième alinéa du préambule sera par conséquent omis.

7.4. Les avis du Conseil supérieur de la Santé et du Conseil supérieur de la prévention et protection au travail, dont font état les cinquième et sixième alinéas du préambule, ne doivent pas être obligatoirement recueillis. Le préambule peut mentionner de telles formalités facultatives, précédées du mot « Considérant » et inscrites après la mention des formalités obligatoires <sup>4</sup>.

### Article 3

8. À l'article 3 du projet, on n'aperçoit pas clairement le lien entre le paragraphe 1<sup>er</sup>, qui traite du registre d'exposition mis en place, géré et tenu à jour par l'A.F.C.N. et précise les opérations que ce registre doit permettre d'effectuer, et la règle énoncée au paragraphe 2. Cette

---

<sup>3</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008 (ci-après : *Guide de légistique*), n° 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>4</sup> *Guide de légistique*, n° 35.

dernière disposition prévoit que l'A.F.C.N. interviendra ou prendra les actions ou les mesures appropriées « [e]n fonction de la nature de ses constatations »<sup>5</sup>.

Toutefois, on n'aperçoit pas clairement de quelles « constatations » il s'agit, si bien qu'il n'apparaît pas sur quelle base la réaction de l'A.F.C.N. doit être appréciée<sup>6</sup>. Il en résulte un pouvoir discrétionnaire trop étendu pour l'A.F.C.N. Cependant, même s'il ne s'agirait pas d'une compétence réglementaire<sup>7</sup>, ceci n'est pas acceptable, dès lors que la disposition est d'un flou inadmissible et qu'elle peut en outre donner lieu à des actes qui, nonobstant l'absence de base légale suffisante, constituent une atteinte aux droits fondamentaux (vie privée, propriété, intégrité physique, liberté d'entreprendre, ...) des intéressés.

---

<sup>5</sup> L'article 3, § 1<sup>er</sup>, du projet permet tout au plus d'utiliser le registre d'exposition à des fins de contrôle énumérées dans ce paragraphe, sans qu'il soit toutefois précisé qui effectue ces contrôles, ni *a fortiori* qu'il en ressorte que ceux-ci doivent donner lieu à des constatations par l'A.F.C.N. Le rapport au Roi n'explique pas non plus la portée de l'article 3, § 2, du projet.

<sup>6</sup> La nature de ces « constatations » ne ressort pas non plus de la connexité avec le reste de la disposition, dès lors que l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du projet porte sur la manière dont l'A.F.C.N. doit mettre en place le registre d'exposition et non sur les actes des acteurs mentionnés à l'article 3, § 2.

<sup>7</sup> L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'A.F.C.N., 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. Voir en ce sens l'avis C.E. 66.870/3 du 30 janvier 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 février 2020 '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'. 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., 12 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 [de réformes institutionnelles] 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 ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2. : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

Article 16

9. L'article 16, § 1<sup>er</sup>, 5°, n'indique pas clairement si la « dérogation » que l'A.F.C.N. peut accorder porte sur la durée de validité du passeport radiologique ou sur l'obligation de mentionner cette durée de validité (ou sur les deux). Il convient de préciser ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT