



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.402/3
van 11 juni 2020

avis 67.402/3
du 11 juin 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit ‘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 de ioniserende stralingen en houdende gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2013/59/EURATOM van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM, 96/29/EURATOM, 97/43/EURATOM en 2003/122/EURATOM en betreffende de opslag buiten gebouwen van radioactieve stoffen’

un projet d’arrêté royal ‘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 et portant transposition partielle 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 et l’entreposage hors bâtiment de substances radioactives’

Op 13 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘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 de ioniserende stralingen en houdende gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2013/59/EURATOM van 5 december 2013 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM, 96/29/EURATOM, 97/43/EURATOM en 2003/122/EURATOM en betreffende de opslag buiten gebouwen van radioactieve stoffen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2020.

*

Le 13 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘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 et portant transposition partielle 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 et l'entreposage hors bâtiment de substances radioactives’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 juin 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 Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 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 in de eerste plaats tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2013/59/Euratom.¹

Daartoe wordt 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’ (hierna: ARBIS) gewijzigd. De wijzigingen hebben betrekking op de graduele aanpak van de officiële controle, het stralingsbeschermingssysteem, het gezondheidstoezicht en dosimetrisch toezicht op de werknemers en externe werkers, de bescherming van de werknemers en externe werkers in noodgevallen, de bescherming tegen gammastralen van bouwmaterialen, beroepsactiviteiten waarbij natuurlijke stralingsbronnen aangewend worden, ingekapselde bronnen en op de erkenning van de artsen belast met het gezondheidstoezicht.

3. In tweede orde bevat het ontwerp ook enkele verduidelijkingen met betrekking tot de opslag buiten gebouwen van radioactieve stoffen.

VERENIGBAARHEID VAN HET ONTWERP MET RICHTLIJN 2013/59/EURATOM

4. De verenigbaarheid van het ontwerp met richtlijn 2013/59/Euratom kon niet voldoende worden onderzocht.

De gemachtigde heeft weliswaar een omzettingstabel bezorgd, maar die tabel heeft slechts betrekking op een fractie van de bepalingen van de richtlijn. Daaruit blijkt bovendien hoe die bepalingen op gefragmenteerde wijze zijn omgezet door middel van diverse rechtsinstrumenten. Bijgevolg beschikt de Raad van State, afdeling Wetgeving, ondanks de verwijzingen naar de richtlijn in het verslag aan de Koning, niet over voldoende informatie om binnen de adviestermin de deugdelijkheid van de omzetting te kunnen nagaan.

Het staat dan ook aan de stellers van het ontwerp om bij de aanmelding bij de Europese Commissie aan te tonen dat alle bepalingen van de richtlijn correct en volledig werden omgezet.

¹ 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’. De omzettingstermijn ervan is op 6 februari 2018 verstreken (artikel 106, lid 1, van de richtlijn).

BEVOEGDHEID

5. De ontworpen regeling kan in beginsel worden ingepast in de federale bevoegdheid inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

6. Wat evenwel de *erkenning* van artsen belast met het gezondheidstoezicht betreft, moet worden vastgesteld dat het om een materie gaat waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

Volgens het ontworpen artikel 75.1 van het ARBIS (artikel 34 van het ontwerp) wordt het verplichte gezondheidstoezicht bedoeld in titel 5 (“Ioniserende stralingen”) van boek V van de Codex over het welzijn op het werk verricht door artsen die erkend zijn door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC). Vermits het gaat om het gezondheidstoezicht in nucleaire installaties, en dus om het uitoefenen van een gezondheidszorgactiviteit door gezondheidszorgbeoefenaars (in dit geval arbeidsartsen), moet toepassing worden gemaakt van de bevoegdheidsverdeling inzake de gezondheidszorgberoepen.

Wat de erkenning² ervan betreft, zijn de gezondheidszorgberoepen krachtens artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een gemeenschapsbevoegdheid. Daarmee wordt bedoeld het in individuele gevallen beslissen over de erkenning (wat wordt geregeld in het ontworpen artikel 75.1), met inbegrip van het regelen van de procedure die daarbij moet worden gevolgd (wat wordt geregeld in de ontworpen artikelen 75.3, 75.5 en 75.6). Overigens hebben de gemeenschappen die bevoegdheid ook voor de individuele erkenningsbeslissingen en de regeling van de erkenningsprocedure voor de bijzondere beroepstitel van artsen-specialisten in de arbeidsgeneeskunde (met andere woorden de specialisatie die toegang geeft tot de erkenning die hier wordt uitgewerkt).

De federale overheid is krachtens de artikelen 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), en 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd gebleven voor het vaststellen van de voorwaarden inzake de toegang tot en de uitoefening van gezondheidszorgberoepen, met inbegrip van de mogelijkheid om ter zake te voorzien in een formele toelating, in dit geval de erkenningsvoorwaarden,³ die geregeld worden in de ontworpen artikelen 75.2 en 75.4.

² Adv.RvS 59.425/VR van 30 juni 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2016 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 september 2011 tot toekenning van de erkenningsopdrachten, voor de bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de houders van een master in de geneeskunde of van de academische graad van arts die reeds houder zijn van een bijzondere beroepstitel, aan de erkenningscommissies voor een bijzondere beroepstitel overeenkomstig artikel 4bis eerste lid van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen, voor wat betreft de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie’, opmerkingen 2 en 3; adv.RvS 65.203/VR van 25 maart 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 25 april 2019 ‘zur Festlegung des Verfahrens zur Zulassung, Registrierung und Anerkennung der Fachkräfte der Gesundheitspflegeberufe und zur Ausstellung des Europäischen Berufsausweises’, opmerking 4.

³ Ibid.

Enkel indien voor de regeling van de erkenningsbeslissingen en de erkenningsprocedure een beroep zou kunnen worden gedaan op de impliciete bevoegdheden, kan de ontworpen bepaling door de federale overheid worden aangenomen. In het andere geval kan niet worden bepaald dat de erkenning door het FANC moet gebeuren en dient het ontwerp te worden teruggesnoeid om te passen binnen de bevoegdheid van de federale overheid.

RECHTSGROND

7. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de eerste plaats 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 Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ (hierna: FANC-wet), dat de klassieke rechtsgrond voor het ARBIS is.

8. Aanvullend wordt ook een beroep gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet). Het is echter niet duidelijk waarom dat nodig zou zijn, aangezien artikel 3 van de FANC-wet voldoende ruime delegaties bevat.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Delegatie aan het FANC

9. 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-beleidsmatig 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.⁴

⁴ 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 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

9.1. Bijgevolg moeten de stellers van het ontwerp zich ervan vergewissen dat alle delegaties werkelijk beperkt en niet-beleidsmatig zijn, wat niet zonder meer het geval is indien het om een maatregel van technische aard gaat.

9.2. In het licht daarvan kan worden gewezen op een aantal delegaties die moeten worden heroverwogen.

9.2.1. Het ontworpen artikel 4.2, derde lid, van het ARBIS (artikel 5 van het ontwerp) laat het aan het FANC over om te beslissen dat bepaalde industriële sectoren hogere drempelwaarden mogen hanteren en dus om economische motieven af te wegen tegenover het blootstellingsrisico.

9.2.2. In het ontworpen artikel 9.1, 3° en 4°, van het ARBIS (artikel 8 van het ontwerp) wordt het vaststellen op basis van het blootstellingsrisico van de nadere regels en de inhoud van de aangifte overgelaten aan het FANC. Ook de bevoegdheid tot het opleggen van minimumeisen betreffende de inhoud van de basisopleiding of van de permanente vorming die zijn bepaald in het ontworpen artikel 9.7, derde lid, lijkt niet beperkt en evenmin niet-beleidsmatig.

9.2.3. De delegatie in het ontworpen artikel 27/2.6 van het ARBIS (artikel 15 van het ontwerp) om “technische reglementen” met betrekking tot de vermelde aangelegenheden vast te stellen, lijkt evenmin beperkt. In het bijzonder de tweede aangelegenheid vermeld in 2° (“de lijst van voorvallen van externe oorsprong die dienen beschouwd te worden voor de ontwerpbasis voor de buitenopslag”) houdt een niet-triviaal beleidsoordeel in, want het al of niet rekening houden met andere voorvallen van externe oorsprong impliceert een afweging van kosten en baten, van economische haalbaarheid en risico.

9.2.4. Ook de delegatie in het ontworpen artikel 35.6 (artikel 20, 3°, van het ontwerp) voor het opstellen van een technisch reglement met vrijgaveniveaus voor gebouwen en materialen lijkt beleidsmatig. Het gegeven dat daarbij rekening moet worden gehouden met richtsnoeren van de “Europese gemeenschap” (lees: Europese Gemeenschap voor Atoomenergie) neemt niet weg dat er ten opzichte van die richtsnoeren een discretionaire beleidsmarge kan blijven bestaan in hoofde van het FANC. Ook het feit dat het gaat om een omzetting van artikel 30, lid 2, b), van richtlijn 2013/59/Euratom hoeft niet tot een andere beoordeling te leiden, want die bepaling verplicht immers niet om regelgevende bevoegdheid te geven aan de nationale toezichthouder, maar maakt dit enkel mogelijk als alternatief voor nationale wetgeving (“die specifieke vrijgaveniveaus worden vastgesteld in nationale wetgeving of door de nationale bevoegde autoriteit”).

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.”

9.2.5. Ten slotte moet ook een voorbehoud worden gemaakt bij de vaststelling van de criteria voor de permanente vorming in het ontworpen artikel 75.4 van het ARBIS (artikel 34 van het ontwerp). Ook het bepalen van deze criteria houdt immers een beleidsbeslissing in met belangrijke gevolgen voor de betrokken artsen en voor de aanbieders van die vorming.

B. Technische normen

10. In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands en in het Frans zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitstalige versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling verwezen naar een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar is.

11. In het voorliggende ontwerp rijst het probleem in de eerste plaats met betrekking tot de aanbevelingen in het document *Radiation Protection N° 160* van de Europese Commissie (ontworpen artikel 30.6.2.1, § 1, van het ARBIS – artikel 16 van het ontwerp). De keuze om aanbevelingen van derden om te zetten in bindende nationale normen brengt de verplichting met zich om die normen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekend te maken.

In de tweede plaats moet worden gewezen op de *ISO-norm 15382* die wordt vermeld in het ontworpen artikel 30.6.2.1, § 8, van het ARBIS (artikel 16 van het ontwerp). Dat is bovendien een norm waarvoor betaald dient te worden. Die norm wordt ook nog eens zonder versienummer vermeld,⁵ wat niet alleen tot onzekerheid inzake de relevante versie leidt, maar in geval van wijziging van de norm zou neerkomen op een niet-aanvaardbare delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een niet-statelijke actor.

⁵ Er blijken immers verschillende versies in omloop. Op de ISO-website zijn versies van 2002 en 2015 terug te vinden (https://www.iso.org/search.html?q=15382&hPP=10&idx=all_en&p=0). Er blijkt echter ook een BS EN ISO 15382:2017 versie uit 2017 in omloop (<https://shop.bsigroup.com/ProductDetail?pid=000000000030353895>). In het verslag aan de Koning is er dan weer sprake van een versie “gepubliceerd in 2016”, die niet werd teruggevonden.

In de derde plaats moeten ook “de overeenkomstige technische richtsnoeren van de Europese gemeenschap” worden bekendgemaakt waarvan sprake is in het ontworpen artikel 35.6 van het ARBIS (artikel 20, 3°, van het ontwerp) en waarmee het technisch reglement “rekening [dient te houden]”. Uit het verslag aan de Koning blijkt dat het gaat om de studies *RP 89* en *RP 113* die worden vermeld in punt 39 van de aanhef van richtlijn 2013/59/Euratom.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

12. De adviezen van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk en van de Hoge Gezondheidsraad, waarvan melding wordt gemaakt in het zesde en achtste lid van de aanhef, moeten niet verplicht worden ingewonnen. Dergelijke facultatieve vormvereisten kunnen in de aanhef worden vermeld voorafgegaan door het woord “Overwegende” en volgend op de vermelding van de verplichte vormvereisten.⁶

Artikel 2

13. De inleidende zin van artikel 2, 4°, van het ontwerp moet als volgt worden gesteld:
“in het vierde lid wordt de bepaling onder 2. hersteld als volgt:”.

Artikel 3

14. De verschillende onderdelen van artikel 3 van het ontwerp moeten worden geordend in de volgorde waarin de wijzigingen moeten worden aangebracht in artikel 2 van het ARBIS. Zo moeten de punten 5° en 6° worden omgewisseld, en moeten de punten 9° en 10° worden geplaatst na punt 4°.

15. Het laatste onderdeel van artikel 3 moet worden vernummerd tot “12°”.

Artikel 8

16. Wat de Franse versie van het ontworpen artikel 9.1, eerste lid, 3°, f), van het ARBIS betreft, moeten de stellers zich ervan vergewissen of de woorden “ou de stockage” niet overbodig zijn, gelet op het feit dat de Nederlandse tekst enkel spreekt van opslag (en niet van berging).

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 35, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 15

17. Het ontworpen artikel 27/2 van het ARBIS moet volgen op artikel 27*bis* ervan. Omwille van de consistentie van de nummering zou die bepaling dus beter als artikel 27*ter* 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet de transposer partiellement la directive 2013/59/Euratom¹.

À cet effet, 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) est modifié. Les modifications concernent l'approche graduée du contrôle officiel, le système de radioprotection, la surveillance de la santé et la surveillance dosimétrique des travailleurs et des travailleurs extérieurs, la protection des travailleurs ou travailleurs extérieurs en situation d'urgence, la protection contre les rayons gamma dus aux matériaux de construction, les activités professionnelles mettant en jeu des sources naturelles de rayonnement, les sources scellées et l'agrément des médecins chargés de la surveillance de la santé.

3. Ensuite, le projet contient également quelques précisions concernant l'entreposage hors bâtiments de substances radioactives.

COMPATIBILITÉ DU PROJET AVEC LA DIRECTIVE 2013/59/EURATOM

4. La compatibilité du projet avec la directive 2013/59/Euratom n'a pas pu être suffisamment examinée.

Le délégué a certes fourni un tableau de transposition, mais celui-ci ne concerne qu'une partie des dispositions de la directive. Il indique en outre comment ces dispositions ont été transposées de manière fragmentée au moyen de différents instruments juridiques. Par conséquent, le Conseil d'État, section de législation, nonobstant les références à la directive figurant dans le Rapport au Roi, ne dispose pas d'informations suffisantes pour pouvoir vérifier l'adéquation de la transposition dans le délai imparti pour rendre son avis.

Il appartient dès lors aux auteurs du projet d'établir lors de la notification à la Commission européenne que toutes les dispositions de la directive ont été correctement et complètement transposées.

¹ 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'. Son délai de transposition est venu à échéance le 6 février 2018 (voir l'article 106, paragraphe 1, de la directive).

COMPÉTENCE

5. La réglementation en projet peut en principe s'inscrire dans le cadre de la compétence réservée à l'autorité fédérale en matière de protection contre les rayonnements ionisants (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

6. En ce qui concerne toutefois l'*agrément* des médecins chargés de la surveillance de la santé, force est de constater qu'il s'agit d'une matière relevant de la compétence des communautés.

Selon l'article 75.1, en projet, du RGPRI (article 34 du projet), la surveillance obligatoire de la santé visée au titre 5 (« Rayonnements ionisants ») du livre V du Code du bien-être au travail est exercée par des médecins agréés par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire' (ci-après : AFCN). Dès lors qu'il s'agit de la surveillance de la santé dans des installations nucléaires, et donc de l'exercice d'une activité de soins de santé par des professionnels des soins de santé (en l'occurrence des médecins du travail), il convient d'appliquer la répartition des compétences en matière des professions des soins de santé.

En ce qui concerne leur agrément ², les professions des soins de santé relèvent de la compétence des communautés en vertu de l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 7^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980. Il y a lieu d'entendre à cet égard la prise de décision individuelle en matière d'agrément (ce que règle l'article 75.1 en projet), en ce compris le règlement de la procédure qui doit être suivie à cet égard (ce que règlent les articles 75.3, 75.5 et 75.6 en projet). Les communautés sont d'ailleurs également compétentes pour les décisions d'agrément individuelles et le règlement de la procédure d'agrément pour le titre professionnel particulier de médecins spécialistes en médecine du travail (en d'autres termes la spécialisation donnant accès à l'agrément défini en l'espèce).

Selon les articles 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 7^o, a), et 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale est demeurée compétente pour fixer les conditions d'accès aux professions des soins de santé et d'exercice de celles-ci, en ce compris la possibilité de prévoir en la matière une autorisation formelle, en l'occurrence les conditions d'agrément ³, qui sont réglées aux articles 75.2 et 75.4 en projet.

² Avis C.E. 59.425/VR du 30 juin 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 septembre 2016 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 september 2011 tot toekenning van de erkenningsopdrachten, voor de bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de houders van een master in de geneeskunde of van de academische graad van arts die reeds houder zijn van een bijzondere beroepstitel, aan de erkenningscommissies voor een bijzondere beroepstitel overeenkomstig artikel 4bis eerste lid van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen, voor wat betreft de bijzondere beroepstitel in de forensische psychiatrie', observations 2 et 3; avis C.E. 65.203/VR du 25 mars 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 25 avril 2019 'zur Festlegung des Verfahrens zur Zulassung, Registrierung und Anerkennung der Fachkräfte der Gesundheitspflegeberufe und zur Ausstellung des Europäischen Berufsausweises', observation 4.

³ Ibid.

La disposition en projet ne peut être adoptée par l'autorité fédérale que si l'on peut invoquer les compétences implicites pour régler les décisions d'agrément et la procédure d'agrément. Dans le cas contraire, il ne peut être prévu que l'agrément doit être accordé par l'AFCN et le projet doit être remanié pour s'inscrire dans le cadre de la compétence de l'autorité fédérale.

FONDEMENT JURIDIQUE

7. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est tout d'abord 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' (ci-après : loi AFCN), qui constitue le fondement juridique classique du RGPRI.

8. À titre complémentaire, on invoque aussi le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution). On n'aperçoit toutefois pas pourquoi cela serait nécessaire, dès lors que l'article 3 de la loi AFCN comporte des délégations suffisamment larges.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Délégation à l'AFCN

9. 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 ⁴.

⁴ 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., 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 [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,

9.1. Par conséquent, les auteurs du projet s'assureront que toutes les délégations sont réellement limitées et non politiques, ce qui n'est pas automatiquement le cas s'il s'agit d'une mesure à caractère technique.

9.2. Au regard de ce qui précède, on relèvera un certain nombre de délégations qui doivent être reconsidérées.

9.2.1. L'article 4.2, alinéa 3, en projet, du RGPRI (article 5 du projet) confie à l'AFCN le soin de décider que certains secteurs industriels peuvent appliquer des seuils supérieurs et, partant, de mettre en balance des motifs économiques et le risque d'exposition.

9.2.2. L'article 9.1, 3° et 4°, en projet, du RGPRI (article 8 du projet) laisse à l'AFCN le soin de préciser les modalités et le contenu de la déclaration en fonction du risque d'exposition. La compétence de fixer des exigences minimales concernant le contenu de la formation initiale ou continue qui sont définies à l'article 9.7, alinéa 3, en projet, ne semble pas limitée, ni non politique.

9.2.3. La délégation inscrite à l'article 27/2.6, en projet, du RGPRI (article 15 du projet) visant à établir des « règlements techniques » concernant les matières citées ne paraît pas davantage limitée. Plus particulièrement, la deuxième matière mentionnée au 2° (« les événements externes à considérer dans la base de conception de l'installation d'entreposage hors bâtiment ») implique un avis politique important, car le fait de tenir compte ou non d'autres événements externes requiert une mise en balance des coûts et avantages, de la faisabilité économique et du risque.

9.2.4. La délégation contenue à l'article 35.6, en projet, (article 20, 3°, du projet) pour l'établissement d'un règlement technique fixant des seuils de libération pour des bâtiments et matériaux semble elle aussi politique. La circonstance qu'il faille à cet égard tenir compte des orientations de la « Communauté européenne » (lire : la Communauté européenne de l'énergie atomique) n'empêche pas que l'AFNC puisse encore disposer d'une marge politique discrétionnaire par rapport à ces orientations. Le fait qu'il s'agisse d'une transposition de l'article 30, paragraphe 2, b), de la directive 2013/59/Euratom ne doit pas non plus nécessairement conduire à une appréciation différente, car cette disposition n'impose en effet pas l'attribution d'un pouvoir réglementaire à l'autorité de surveillance nationale, mais permet uniquement cette possibilité en tant qu'alternative à la législation nationale (« Ces seuils de libération spécifiques sont fixés dans la législation nationale ou par l'autorité nationale compétente »).

9.2.5. Enfin, il convient également d'émettre une réserve en ce qui concerne la fixation des critères de la formation continue à l'article 75.4, en projet, du RGPRI (article 34 du projet). En effet, la fixation de ces critères implique aussi une décision politique ayant des effets importants pour les médecins concernés et pour les organisateurs de cette formation.

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 ».

B. Normes techniques

10. Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au Moniteur belge, qui ne sont pas rédigées ni traduites en langue néerlandaise, ni en langue française, et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération.

Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient qu'une loi (spéciale) déroge à la publication usuelle au Moniteur belge, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française, néerlandaise et, si possible, allemande des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, le régime en projet fera référence à une norme qui n'est pas publiée conformément à l'article 190 de la Constitution et n'est dès lors pas opposable.

11. Dans le projet à l'examen, le problème se pose tout d'abord en ce qui concerne les recommandations formulées dans le document *Radiation Protection N° 160* de la Commission européenne (article 30.6.2.1, § 1^{er}, en projet, du RGPRI – article 16 du projet). Le choix de transposer des recommandations de tiers dans des normes nationales contraignantes entraîne l'obligation de publier ces normes conformément à l'article 190 de la Constitution.

Ensuite, il y a lieu d'attirer l'attention sur la *norme ISO 15382*, visée à l'article 30.6.2.1, § 8, en projet, du RGPRI (article 16 du projet). Il s'agit en outre d'une norme dont l'accès est soumis au paiement d'une rémunération. Cette norme est par ailleurs mentionnée sans numéro de série⁵, ce qui non seulement est source d'incertitude quant à la version pertinente, mais encore, en cas de modification de la norme, reviendrait à déléguer un pouvoir réglementaire à un acteur non étatique, ce qui est inadmissible.

Enfin, il faut également publier les « orientations techniques correspondantes de la Communauté européenne » dont il est question à l'article 35.6, en projet, du RGPRI (article 20, 3°, du projet) et dont le règlement technique « [doit tenir] compte ». Il ressort du rapport au Roi qu'il s'agit des études *RP 89* et *RP 113* visées au point 39 du préambule de la directive 2013/59/Euratom.

⁵ Il s'avère en effet que plusieurs versions circulent. Le site web ISO vise des versions de 2002 et 2015 (https://www.iso.org/search.html?q=15382&hPP=10&idx=all_en&p=0). Il apparaît toutefois qu'une version BS EN ISO 15382:2017 de 2017 est également en circulation (<https://shop.bsigroup.com/ProductDetail?pid=000000000030353895>). Le rapport au Roi, quant à lui, mentionne une version « publiée en 2016 », qui n'a pas été retrouvée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

12. Les avis du Conseil supérieur de la prévention et protection au travail et du Conseil supérieur de la santé, dont il est fait mention aux sixième et huitième alinéas du préambule, ne doivent pas être obligatoirement recueillis. Pareilles formalités facultatives peuvent être mentionnées dans le préambule en les faisant précéder du mot « Considérant », à la suite de la mention des formalités obligatoires ⁶.

Article 2

13. On rédigera la phrase liminaire de l'article 2, 4°, du projet comme suit :

« au quatrième alinéa, la disposition énoncée au 2. est rétablie dans la rédaction suivante : ».

Article 3

14. Les différentes subdivisions de l'article 3 du projet doivent être placées dans l'ordre des modifications à apporter dans l'article 2 du RGPRI. Dès lors, on permutera les 5° et 6°, et on intégrera les 9° et 10° après le 4°.

15. Il y a lieu de renuméroter la dernière subdivision de l'article 3 en « 12° ».

Article 8

16. Concernant la version française de l'article 9.1, alinéa 1^{er}, 3°, f), en projet, du RGPRI, les auteurs vérifieront si les mots « ou de stockage » ne sont pas inutiles, dès lors que le texte néerlandais fait uniquement état de « opslag » (et non de « berging »).

⁶ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 35, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 15

17. L'article 27/2, en projet, du RGPRI doit venir à la suite de son article 27*bis*. Dans un souci de cohérence de la numérotation, mieux vaudrait par conséquent insérer cette disposition à titre d'article 27*ter*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT