



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.602/3
van 14 juli 2021

avis 69.602/3
du 14 juillet 2021

over

sur

een voorontwerp van wet 'houdende
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 en tot wijziging van de wet
van 23 maart 2020 tot wazigmaking van
de beelden van nucleaire installaties en
kritieke inrichtingen, en tot inperking
van het maken of verspreiden van
luchtfoto's van die installaties en
inrichtingen, in het belang van de
openbare veiligheid'

un avant-projet de loi 'portant
modification de la loi du 15 avril 1994
relative à la protection de la population
et de l'environnement contre les dangers
résultant des rayonnements ionisants et
relative à l'Agence fédérale de contrôle
nucléaire et modifiant la loi du
23 mars 2020 visant à flouter les images
d'établissements nucléaires et sensibles
et à limiter la prise ou la diffusion de
photographies aériennes de ces
établissements dans l'intérêt de la
sécurité publique'

Op 14 juni 2021 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 voorontwerp van wet ‘houdende 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 en tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wazigmaking van de beelden van nucleaire installaties en kritieke inrichtingen, en tot inperking van het maken of verspreiden van luchtfoto’s van die installaties en inrichtingen, in het belang van de openbare veiligheid’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 juli 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juli 2021.

*

Le 14 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant modification de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire et modifiant la loi du 23 mars 2020 visant à flouter les images d'établissements nucléaires et sensibles et à limiter la prise ou la diffusion de photographies aériennes de ces établissements dans l'intérêt de la sécurité publique’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 6 juillet 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juillet 2021.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in 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) en in de wet van 23 maart 2020 ‘tot wazigmaking van de beelden van nucleaire installaties en kritieke inrichtingen, en tot inperking van het maken of verspreiden van luchtfoto’s van die installaties en inrichtingen, in het belang van de openbare veiligheid’.

2.2. Artikel 2 van het voorontwerp wijzigt artikel 1 van de FANC-wet. De definitie van “nucleaire inspecteurs” wordt geschrapt, de definitie van “beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg” wordt vervangen evenals, in de Nederlandse tekst, de definitie van “erkende geneesheer”, en een definitie van de “wet van 23 maart 2020” wordt toegevoegd.

De artikelen 3, 4 en 5 brengen correcties aan in de Nederlandse tekst van de artikelen 3, 6 en 10 van de FANC-wet, waarin sprake is van het “verspreiden” van straling terwijl, zoals in de Franse tekst, het “uitzenden” van straling wordt bedoeld.

De artikelen 6, 7 en 8 wijzigen de artikelen 10*quater*, 10*quinquies* en 10*sexies* van de FANC-wet teneinde het mogelijk te maken om ook aan natuurlijke personen een bestuurlijke dwangsom op te leggen.

Artikel 9 voegt in de FANC-wet een nieuw artikel 15*quater* in, dat de procedure regelt voor het door het FANC aan de bevoegde minister te verlenen advies in het kader van de toepassing van artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020. Het FANC wordt daarnaast aangewezen als inspectiedienst belast met de controle op de toepassing van laatstgenoemde bepaling.

Artikel 10 wijzigt artikel 19, eerste lid, 5°, van de FANC-wet, teneinde in een rechtsgrond te voorzien voor de verificatie van opleidingsprogramma’s door het FANC.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 11 wijzigt het toepassingsgebied van de heffing bedoeld in artikel 30bis/4 van de FANC-wet, zodat die heffing betrekking heeft op “houders van een vergunning voor het ter beschikking stellen van radioactieve producten voor in vivo gebruik of therapie in de geneeskunde of de diergeneeskunde”², in de plaats van op “houders van een vergunning voor het in de handel brengen van radioactieve producten bestemd voor in vivo gebruik of voor therapie in de geneeskunde of de diergeneeskunde”. Dezelfde wijziging wordt aangebracht met betrekking tot de heffing voor het ter beschikking stellen van radioactieve producten voor in vitro gebruik.

Artikel 12 voegt in de FANC-wet een nieuw artikel 30bis/5 in, dat betrekking heeft op het toepassingsgebied van de heffing en op de mogelijkheid om bij wanbetaling de heffing ambtshalve met 25% te verhogen.

Artikel 13 wijzigt artikel 34 van de FANC-wet, wat betreft de wijze waarop de raad van bestuur van het FANC de begroting vaststelt en de rekeningen goedkeurt.

Artikel 14 vervangt artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020, zodat in die strafbepaling voortaan “foto’s of andere opnames” van klasse I-inrichtingen worden gevisieerd. Artikel 15 voegt in het voornoemde artikel 3 een nieuw lid in, dat in een uitzondering op het eerste lid voorziet voor foto’s of opnames die gemaakt worden door de exploitant. De Koning kan beperkingen en voorwaarden opleggen om die foto’s of opnames te verspreiden.

Artikel 16 bepaalt dat de aan te nemen wet in werking treedt op de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 14 en 15 die in werking treden op een door de Koning te bepalen datum.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3.1. Artikel 2, 1°, van het voorontwerp beoogt in artikel 1 van de FANC-wet de definitie van “nucleaire inspecteurs” te schrappen. Die definitie werd evenwel reeds opgeheven bij artikel 2 van de wet van 19 maart 2014 ‘met betrekking tot de aanwijzing en de bevoegdheden van de personeelsleden van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle belast met de nucleaire inspecties’. Artikel 2, 1°, dient bijgevolg uit het voorontwerp te worden weggelaten.

3.2. Naast de definitie van “beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg” (artikel 2, 3°, van het voorontwerp), dient in artikel 1 van de FANC-wet, teneinde rekening te houden met de vervanging van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke leven[s]sfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ door de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, ook de definitie van “verantwoordelijke voor de verwerking” te worden gewijzigd. Artikel 2 van het voorontwerp moet met een bepaling in die zin worden aangevuld.

² In lijn met de formulering in artikel 19, eerste lid, 4°, van de FANC-wet.

Artikelen 6, 7 en 8

4. Aangezien het “ondernemingshoofd” en de “exploitant” ook natuurlijke personen kunnen zijn, verdient het aanbeveling om in de artikelen 10*quater*, 10*quinquies* en 10*sexies* van de FANC-wet de woorden “(aan) de exploitant of het ondernemingshoofd” telkens te vervangen door de woorden “(aan) de exploitant, het ondernemingshoofd of (aan) andere natuurlijke personen”.

Artikel 9

5. In de inleidende zin van artikel 9 van het voorontwerp is sprake van een “afdeling 1*bis* van dezelfde wet, ingevoegd bij artikel 2”, waarin dan een artikel 15*quater* wordt ingevoegd. Het voorontwerp bevat evenwel geen artikel waarbij in hoofdstuk III van de FANC-wet een nieuwe afdeling 1*bis* wordt ingevoegd. Indien dat laatste wel degelijk de bedoeling is, zal het voorontwerp met een bepaling in die zin moeten worden aangevuld, en zal de inleidende zin van artikel 9 moeten worden aangepast zodat naar die in te voegen bepaling wordt verwezen. Bovendien dient er rekening mee te worden gehouden dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, recent advies heeft gegeven over een voorontwerp van wet, waarbij er in hoofdstuk III reeds een afdeling 1*bis* en een artikel 15*quater* worden ingevoegd, weliswaar met een ander onderwerp.³ Er zal bijgevolg moeten worden over gewaakt dat de nummering van de in de FANC-wet in te voegen afdelingen en artikelen bij dat voorontwerp en het voorliggende voorontwerp op elkaar zijn afgestemd.

Artikel 14

6. In de inleidende zin van artikel 14 van het voorontwerp moet nog het opschrift van de wet van 23 maart 2020 worden vermeld. In artikel 15 van het voorontwerp kan het dan volstaan te schrijven “artikel 3 van dezelfde wet”.

³ Adv.RvS 69.210/3 van 6 mei 2021 over een voorontwerp van wet ‘houdende 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, met betrekking tot de bevoegdheden van dat Agentschap inzake de algemene regels en acceptatiecriteria bedoeld in artikel 179, § 2, 4°, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980’.

Artikel 16

7. Luidens artikel 16 van het voorontwerp treedt de aan te nemen wet in werking de eerste dag van de maand na die waarin de wet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt. Een dergelijke regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, indien de bekendmaking op het einde van de maand gebeurt, de bestemmingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de nieuwe regeling aan te passen. Nochtans zou eenieder een redelijke termijn moeten worden geboden om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen en om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding ervan. Het verdient dan ook aanbeveling om de inwerkingtreding van de aan te nemen wet dermate te regelen dat eenieder over een dergelijke termijn beschikt.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire' (ci-après : la loi AFCN) et à la loi du 23 mars 2020 'visant à flouter les images d'établissements nucléaires et sensibles et à limiter la prise ou la diffusion de photographies aériennes de ces établissements dans l'intérêt de la sécurité publique'.

2.2. L'article 2 de l'avant-projet modifie l'article 1^{er} de la loi AFCN. La définition d'« inspecteurs nucléaires » est supprimée, celle de « professionnel des soins de santé » est remplacée tout comme celle, dans le texte néerlandais, de « erkende geneesheer », et une définition de la « loi du 23 mars 2020 » est ajoutée.

Les articles 3, 4 et 5 apportent des corrections au texte néerlandais des articles 3, 6 et 10 de la loi AFCN, qui font état de « verspreiden » de rayonnements, alors qu'à l'instar du texte français, il s'agit de « uitzenden » (émission) de rayonnements.

Les articles 6, 7 et 8 modifient les articles 10^{quater}, 10^{quinquies} en 10^{sexies} de la loi AFCN afin de permettre d'infliger également une astreinte administrative aux personnes physiques.

L'article 9 insère dans la loi AFCN un nouvel article 15^{quater}, qui règle la procédure concernant l'avis que l'AFCN doit communiquer au ministre compétent dans le cadre de l'application de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 2020. En outre, l'AFCN est désignée comme service d'inspection chargé de contrôler l'application de cette dernière disposition.

L'article 10 modifie l'article 19, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi AFCN afin de prévoir un fondement juridique à la vérification des programmes de formation par l'AFCN.

L'article 11 modifie le champ d'application de la taxe visée à l'article 30^{bis}/4 de la loi AFCN, de sorte que cette taxe concerne les « détenteurs d'une autorisation pour la mise à disposition de produits radioactifs destinés à un usage in vivo ou à la thérapie en médecine humaine ou vétérinaire »² au lieu des « détenteurs d'une autorisation pour la commercialisation de produits radioactifs destinés à un usage in vivo ou à la thérapie en médecine humaine ou vétérinaire ». La même modification est apportée en ce qui concerne la taxe pour la mise à disposition de produits radioactifs destinés à un usage in vitro.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Dans le droit fil de la formulation de l'article 19, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi AFCN.

L'article 12 insère dans la loi AFCN un nouvel article 30*bis*/5, qui porte sur le champ d'application de la taxe et sur la possibilité de l'augmenter d'office de 25% en cas de non-paiement.

L'article 13 modifie l'article 34 de la loi AFCN en ce qui concerne la manière dont le conseil d'administration de l'AFCN arrête le budget et approuve les comptes.

L'article 14 remplace l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 2020, de sorte que cette disposition pénale vise dorénavant « les clichés ou autres enregistrements » d'établissements de classe I. L'article 15 insère dans l'article 3 précité un nouvel alinéa qui prévoit une exception à l'alinéa 1^{er} pour les clichés ou enregistrements pris par l'exploitant. Le Roi peut imposer des limitations et des conditions à la diffusion de ces clichés et enregistrements.

L'article 16 dispose que la loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 14 et 15 qui entrent en vigueur à une date à fixer par le Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3.1. L'article 2, 1^o, de l'avant-projet vise à supprimer dans l'article 1^{er} de la loi AFCN la définition d'« inspecteurs nucléaires ». Cette définition a toutefois déjà été abrogée par l'article 2 de la loi du 19 mars 2014 'relative à la désignation et aux attributions des membres du personnel de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire chargés des inspections nucléaires'. L'article 2, 1^o, sera dès lors omis de l'avant-projet.

3.2. Outre la définition de « professionnel des soins de santé » (article 2, 3^o, de l'avant-projet), la définition de « responsable du traitement » doit également être modifiée à l'article 1^{er} de la loi AFCN, afin de tenir compte du remplacement de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel' par la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'. L'article 2 de l'avant-projet doit être complété par une disposition en ce sens.

Articles 6, 7 et 8

4. Étant donné que le « chef d'entreprise » et l'« exploitant » peuvent également être des personnes physiques, il est recommandé de remplacer dans les articles 10*quater*, 10*quinquies* et 10*sexies* de la loi AFCN chaque fois les mots « à (de) l'exploitant ou au (du) (le) chef d'entreprise » par les mots « à (de) l'exploitant, au (du) (le) chef d'entreprise ou (à) d'autres personnes physiques ».

Article 9

5. La phrase liminaire de l'article 9 de l'avant-projet mentionne une « section 1^{ère} *bis* (lire : 1^{re} *bis*) de la même loi, insérée par l'article 2 », dans laquelle il est alors inséré un article 15*quater*. L'avant-projet ne contient toutefois aucun article qui insère dans le chapitre III de la loi AFCN une nouvelle section 1^{re} *bis*. Si telle est effectivement l'intention, l'avant-projet devra être complété par une disposition en ce sens et la phrase liminaire de l'article 9 devra être adaptée de manière à viser cette disposition à insérer. Il convient en outre de tenir compte du fait que le Conseil d'État, section de législation, a donné récemment un avis sur un avant-projet de loi, qui insère déjà une section 1^{re} *bis* et un article 15*quater* dans le chapitre III, certes avec un objet différent³. Par conséquent, il faudra veiller à harmoniser la numérotation des sections et articles que cet avant-projet et l'avant-projet à l'examen insèrent dans la loi AFCN.

Article 14

6. La phrase liminaire de l'article 14 de l'avant-projet doit encore mentionner l'intitulé de la loi du 23 mars 2020. À l'article 15 de l'avant-projet, il peut alors suffire d'écrire « l'article 3 de la même loi ».

Article 16

7. Selon l'article 16 de l'avant-projet, la loi à adopter entre en vigueur le premier jour du mois qui suit à la (lire : celui de sa) publication au Moniteur belge. Pareil régime d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que si la publication intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai usuel de dix jours pour s'adapter au nouveau régime. Toutefois, chacun devrait se voir offrir un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions et pour se préparer à leur entrée en vigueur. Il est dès lors recommandé de régler l'entrée en vigueur de la loi à adopter de manière à ce que chacun puisse disposer d'un délai raisonnable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ Avis C.E. 69.210/3 du 6 mai 2021 sur un avant-projet de loi 'portant modification de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, en ce qui concerne les compétences de cette Agence en matière de règles générales et de critères d'acceptation, visés à l'article 179, § 2, 4°, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980'.