



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.977/3
van 29 september 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit
‘houdende de toestemming van de
minister van Binnenlandse Zaken
bedoeld in artikel 3, eerste lid, 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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.977/3
du 29 septembre 2020

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif à
l’autorisation du ministre de
l’Intérieur visée à l’article 3,
alinéa premier, de la loi du
23 mars 2020 visant à flouter les
images d’établissement 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 2 september 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 'houdende de toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken bedoeld in artikel 3, eerste lid, 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 ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 september 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 29 september 2020.

*

Le 2 septembre 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 'relatif à l'autorisation du ministre de l'Intérieur visée à l'article 3, alinéa premier, de la loi du 23 mars 2020 visant à flouter les images d'établissement nucléaires et sensibles et à limiter la prise ou la diffusion de photographies aériennes de ces établissements dans l'intérêt de la sécurité publique'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 septembre 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 29 septembre 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 ertoe te bepalen dat het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) door de minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken om gemotiveerd advies kan worden verzocht aangaande het verlenen of het weigeren van de toestemming bedoeld bij artikel 3, eerste lid, 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’ en dat in dat geval het advies binnen de maand moet worden verstrekt (artikel 1, § 1, eerste lid, van het ontwerp). Hetzelfde geldt voor de opheffing, de wijziging¹ of de verlenging van een lopende toestemming (artikel 1, § 2).

Voorts wordt bepaald dat het FANC daarbij andere Belgische, buitenlandse of internationale autoriteiten of derden-deskundigen mag raadplegen (artikel 1, § 3).

RECHTSGROND

3. Het FANC is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die bij 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’ is opgericht en door die wet wordt geregeld. Zonder een expliciete machtiging vanwege de wetgever, kan de Koning het FANC dan ook niet met bijkomende opdrachten belasten.

Op de vraag aan de gemachtigde op welke wettelijke grond wordt gesteund om het FANC met een dergelijke adviesbevoegdheid te belasten, verwees deze naar “een samenlezing van de artikelen 14*bis* en 17*bis* en 17*quater*, 3°, van de wet van 15 april 1994”.

Die bepalingen lijken echter geen soelaas te bieden. Het voormelde artikel 14*bis* handelt over opdrachten van het FANC die in de wet van 15 april 1994 zelf zijn bepaald, niet over andere wettelijke regelingen waarin geen sprake is van het FANC.² De voormelde artikelen 17*bis* en 17*quater*, 3°, van de wet van 15 april 1994 bevatten dan weer delegaties aan de Koning voor het vaststellen, op voorstel van het FANC, van beveiligingsmaatregelen die

¹ In de Nederlandse tekst artikel 1, § 2, van het ontwerp dient, in overeenstemming met de Franse tekst, “wijziging” te worden gelezen in plaats van “weigering”.

² Anders dan in artikel 4, § 2, van de wet van 23 maart 2020, waarin wel een adviesorgaan wordt aangewezen voor het verlenen van de toestemming bedoeld in artikel 4, § 1, van die wet, namelijk de Algemene Directie Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, is in artikel 3 van die wet geen sprake van een adviserend orgaan, laat staan van het FANC.

genomen moeten worden door zij die kernmateriaal opslaan en van de erkenningsprocedure voor de beveiliging van radioactieve stoffen, de nucleaire installaties, de nucleaire vervoerbedrijven en het nucleair vervoer. In de wet van 23 maart 2020 gaat het om het eventueel verkrijgen van de toestemming voor de reproductie van foto's van een nucleaire installatie, niet om het voorstellen van het vaststellen van beveiligingsmaatregelen of van erkenningsprocedures.

Het is volkomen logisch om het FANC, gelet op zijn expertise, in deze aangelegenheid te willen betrekken, maar vooraleer het koninklijk besluit kan worden genomen zal daartoe eerst de wet van 23 maart 2020 moeten worden aangevuld met een delegatie aan de Koning om het FANC met die opdracht te belasten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Zoals in voetnoot 1 reeds werd opgemerkt, dient in de Nederlandse tekst van artikel 1, § 2, van het ontwerp het woord “weigering” te worden vervangen door het woord “wijziging”.

*

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 prévoit que le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions peut demander à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : AFCN) de donner un avis motivé sur l'octroi ou le refus de l'autorisation visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, de 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', et que, dans ce cas, l'avis doit être remis dans le mois (article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet). Il en va de même en ce qui concerne l'abrogation, la modification ¹ ou la prolongation d'une autorisation en cours (article 1^{er}, § 2).

Il est en outre prévu que l'AFCN peut consulter, à cet égard, d'autres autorités belges, étrangères ou internationales ou encore des experts-tiers (article 1^{er}, § 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'AFCN est un établissement public doté de la personnalité juridique, qui a été créé par 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 qui est réglé par cette loi. En l'absence de délégation explicite du législateur, le Roi ne peut dès lors pas charger l'AFCN de missions supplémentaires.

À la question de savoir sur quel fondement légal on s'appuie pour charger l'AFCN d'une telle compétence consultative, le délégué a fait état de « een samenlezing van de artikelen 14bis en 17bis en 17quater, 3°, van de wet van 15 april 1994 ».

Ces dispositions ne paraissent cependant pas pallier l'absence de fondement légal. L'article 14bis, précité, traite de missions de l'AFCN qui sont fixées dans la loi du 15 avril 1994 elle-même, pas d'autres dispositions législatives qui ne mentionnent pas l'AFCN ². Les articles 17bis et 17quater, 3°, précités, de la loi du 15 avril 1994 confèrent quant à eux des délégations au Roi en vue d'arrêter, sur la proposition de l'AFCN, des mesures de protection qui doivent être prises par ceux qui entreposent du matériel nucléaire ainsi que la procédure d'agrément des mesures de sécurité pour les substances radioactives, les installations nucléaires, les entreprises de transport nucléaire et le transports nucléaire. La loi du 23 mars 2020 concerne

¹ Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, § 2, du projet, il faut lire conformément au texte français « wijziging » au lieu de « weigering ».

² Contrairement à l'article 4, § 2, de la loi du 23 mars 2020, qui désigne effectivement un organe consultatif pour octroyer l'autorisation visée à l'article 4, § 1^{er}, de cette loi, à savoir la direction générale Centre de crise du Service public fédéral Intérieur, l'article 3 de cette loi ne fait pas état d'un organe consultatif, encore moins de l'AFCN.

l'obtention éventuelle de l'autorisation de reproduire des clichés d'une installation nucléaire, pas la proposition d'arrêter des mesures de sécurité ou des procédures d'agrément.

Il est parfaitement logique, eu égard à son expertise, de vouloir faire intervenir l'AFCN dans cette matière, mais avant que l'arrêté royal puisse être pris, il faudra d'abord compléter à cette fin la loi du 23 mars 2020 par une délégation permettant au Roi de charger l'AFCN de cette mission.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4. Ainsi qu'il a déjà été observé dans la note de bas de page 1, on remplacera dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, § 2, du projet, le mot « weigering » par le mot « wijziging ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT