



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.194/3
van 14 april 2022

avis 71.194/3
du 14 avril 2022

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, met betrekking tot
buitenlandse projecten'

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, concernant les
projets à l'étranger'

Op 15 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing 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, met betrekking tot buitenlandse projecten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-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 april 2022.

*

Le 15 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique 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, concernant les projets à l'étranger’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 29 mars 2022. 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 Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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 avril 2022.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om artikel 7, lid 3, punt a) van richtlijn 2011/92/EU ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU’ om te zetten in de interne rechtsorde. Luidens die bepaling zorgt “[i]eder van de betrokken lidstaten (...) er tevens voor, voor zover het hem betreft, dat: a) de in de leden 1 en 2 bedoelde informatie binnen een redelijke termijn ter beschikking wordt gesteld van de in artikel 6, lid 1, bedoelde instanties en van het betrokken publiek op het grondgebied van de lidstaat die vermoedelijk aanzienlijke effecten zal ondervinden;”. Met het oog op die omzetting wordt in 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’ een nieuw artikel 6.4/1 ingevoegd.¹

Het nieuw in te voegen artikel 6.4/1 bepaalt dat het Federaal Agentschap voor nucleaire controle (hierna: FANC) dossiers betreffende projecten met mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende effecten voor België vanwege een lidstaat van de Europese Unie of een verdragspartij bij het Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband ondertekend te Espoo op 25 februari 1991 (hierna: het Espoo-verdrag), die gevolgen kunnen hebben voor het nationaal beleid inzake ioniserende stralingen, ter beschikking stelt op zijn website, zodat het betrokken publiek de mogelijkheid heeft om opmerkingen te maken.

RECHTSGROND

3.1. Luidens het eerste lid van de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 3 van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor nucleaire controle’. Dat artikel luidt als volgt:

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

Deze maatregelen hebben betrekking op de voorwaarden verbonden aan het invoeren, het uitvoeren, het produceren, het vervaardigen, het bezit, het vervoeren, het doorvoeren, het te koop aanbieden, het verkopen, het afstand doen onder bezwarende titel of om niet, het verdelen en het gebruiken met commercieel, industrieel, wetenschappelijk, medisch of enig ander oogmerk, van apparaten, installaties of stoffen die ioniserende stralingen kunnen uitzenden. Deze voorwaarden, verbonden aan voormelde activiteiten

¹ De gemachtigde bevestigde dat in de Franse tekst de bepalingen van dat nieuwe artikel verkeerdelijk in het bestaande artikel 6.4 van dat besluit worden ingevoegd.

kunnen ook slaan op de toebehoren van apparaten en installaties en op de software die dient om de veiligheid en de werking van deze apparaten en installaties te verzekeren.

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

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

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

3.2. De gemachtigde verklaarde dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt geboden door meer bepaald het eerste lid van voornoemd artikel 3, luidens hetwelk de Koning, met uitsluiting van de gemeentelijke overheid, maatregelen kan nemen ter bescherming van de werknemers, de volksgezondheid of het leefmilieu. Die bepaling laat de Koning toe om “het gebruik van ioniserende stralingen aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen”². De maatregelen die op grond van die bevoegdheid worden genomen, dienen evenwel betrekking te hebben op de in het tweede lid van dat artikel op limitatieve wijze opgesomde aangelegenheden. Het valt echter niet in te zien hoe de ontworpen regeling in een van die aangelegenheden zou kunnen worden ingepast.

Evenmin valt in te zien hoe de ontworpen regeling zou kunnen worden ingepast in een van de andere machtigingen die in voornoemd artikel 3 aan de Koning worden verleend, nu de ontworpen regeling niet in verband kan worden gebracht met een of meer opdrachten van het FANC bedoeld in de artikelen 19 en 20 van de wet van 15 april 1994 (artikel 3, derde lid), geen betrekking heeft op de verwijdering en de ontruiming van radioactieve stoffen (artikel 3, vierde lid), en evenmin het informeren van de gemeentelijke overheid betreft (artikel 3, vijfde lid).

3.3. Aangezien de Raad van State, afdeling Wetgeving, in de wet van 15 april 1994 evenmin een andere uitdrukkelijke machtiging aan de Koning ziet die rechtsgrond zou kunnen bieden voor de ontworpen regeling, dient te worden nagegaan of voor de ontworpen regeling eventueel een beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 108 van de Grondwet draagt de Koning op de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. Al kan de Koning bij het uitoefenen van die bevoegdheid de draagwijdte van de wet niet verruimen noch beperken, toch komt het hem op grond van het voornoemde artikel toe uit het beginsel van de wet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wet nastreeft.³ *In casu* is een beroep op artikel 108 van de Grondwet bijgevolg slechts mogelijk voor zover de tot stand te brengen regeling kan worden beschouwd als een

² *Parl.St. Senaat* 1992-1993, nr. 610/1, 10.

³ Zie o.m.: Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, *Arr.Cass.* 1989-90.

‘gevolgtrekking’ uit een of meer bepalingen van de wet van 15 april 1994, die nodig is voor de uitvoering van die wet.

Hiervoor werd reeds vastgesteld dat de ontworpen regeling niet kan worden betrokken op artikel 3 van de wet van 15 april 1994. Dat is evenmin het geval voor hoofdstuk III^{ter} (‘Milieueffectbeoordeling’) van die wet, aangezien dat hoofdstuk geen betrekking heeft op projecten gesitueerd in een andere lidstaat van de Europese Unie of een verdragspartij bij het Espoo-verdrag, zoals het geval is in de ontworpen regeling. Aangezien de Raad van State, afdeling Wetgeving, daarnaast geen andere bepalingen van de wet van 15 april 1994 ziet waarvan de ontworpen regeling als een uitvoering zou kunnen worden beschouwd, moet worden besloten dat voor de ontworpen regeling evenmin een beroep kan worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet.

3.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de Koning in de huidige stand van de wetgeving niet over een rechtsgrond beschikt voor het invoeren van de ontworpen regeling. Die regeling dient bijgevolg door de wetgever zelf tot stand te worden gebracht, tenzij hij daartoe voorafgaandelijk voorziet in een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning. Het voorliggende ontwerp kan dan ook thans geen doorgang vinden, zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, afziet van een nader onderzoek ervan.

*

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 pour objet de transposer dans l'ordre juridique interne l'article 7, paragraphe 3, a), de la directive 2011/92/UE 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement', tel qu'il a été modifié par la directive 2014/52/UE. Cette disposition s'énonce comme suit : « En outre, les États membres concernés, chacun en ce qui le concerne : a) font en sorte que les informations visées aux paragraphes 1 et 2 soient mises, dans un délai raisonnable, à la disposition des autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, et du public concerné sur le territoire de l'État membre susceptible d'être affecté de manière notable; ». En vue de cette transposition, un nouvel article 6.4/1 est inséré dans 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' ¹.

Le nouvel article 6.4/1, à insérer, prévoit que l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : AFCN) publie sur son site web les dossiers concernant les projets d'un État membre de l'Union européenne ou d'une partie contractante à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo le 25 février 1991 (ci-après : la Convention Espoo) qui sont susceptibles d'avoir des incidences transfrontalières notables pour la Belgique, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'impacter la politique nationale en matière de rayonnements ionisants, afin de donner au public concerné la possibilité de formuler des remarques.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 3 de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'. Cet article s'énonce comme suit :

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

Ces mesures sont relatives aux conditions liées à l'importation, à l'exportation, à la production, à la fabrication, à la possession, au transport, au transit, à la mise en vente, à la vente, à la renonciation/abandon à titre onéreux ou gratuit, à la répartition et à l'utilisation à but commercial, industriel, scientifique, médical ou autres d'appareils, d'installations ou de substances capables d'émettre des rayonnements ionisants. Ces conditions liées aux activités susmentionnées peuvent également se rapporter aux accessoires d'appareils et

¹ Le délégué a confirmé que dans le texte français, les dispositions de ce nouvel article ont été insérées erroneusement dans l'article 6.4 existant de cet arrêté.

d'installations et au logiciel qui sert à assurer la sécurité et le fonctionnement de ces appareils et installations.

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

Il peut également réglementer l'évacuation de substances radioactives.

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

3.2. Le délégué a déclaré que le projet trouve plus particulièrement un fondement juridique dans l'alinéa 1^{er} de l'article 3 précité, aux termes duquel le Roi, à l'exclusion de l'autorité communale, peut prendre des mesures afin de protéger les travailleurs, la santé publique ou l'environnement. Cette disposition permet au Roi de « soumettre à des conditions l'usage des rayonnements ionisants »². Les mesures prises sur la base de ce pouvoir doivent toutefois porter sur les matières énumérées de manière limitative à l'alinéa 2 de cet article. Or, on n'aperçoit pas comment le régime en projet pourrait s'inscrire dans l'une de ces matières.

On n'aperçoit pas davantage comment le régime en projet pourrait s'inscrire dans l'une des autres habilitations attribuées au Roi par l'article 3 précité, dès lors qu'il ne peut pas être mis en lien avec une ou plusieurs missions de l'AFCN, visées aux articles 19 et 20 de la loi du 15 avril 1994 (article 3, alinéa 3), et qu'il ne concerne pas l'évacuation de substances radioactives (article 3, alinéa 4), ni l'information des autorités communales (article 3, alinéa 5).

3.3. Dès lors que le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas non plus dans la loi du 15 avril 1994 une autre habilitation expresse au Roi, susceptible de procurer un fondement juridique au régime en projet, on vérifiera si l'on peut éventuellement invoquer le pouvoir général d'exécution que le Roi puise dans l'article 108 de la Constitution pour le régime en projet.

L'article 108 de la Constitution habilite le Roi à faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. Si, dans l'exercice de ce pouvoir, le Roi ne peut ni étendre la portée de la loi ni la restreindre, il lui appartient néanmoins, en vertu de l'article précité, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins que la loi poursuit³. En l'espèce, invoquer l'article 108 de la Constitution n'est dès lors possible que pour autant que le régime à adopter puisse être considéré comme la 'résultante' d'une ou de plusieurs dispositions de la loi du 15 avril 1994, nécessaire à l'exécution de cette dernière.

Il a déjà été constaté ci-dessus que le régime en projet ne peut pas concerner l'article 3 de la loi du 15 avril 1994. Il ne peut pas non plus s'appliquer au chapitre III^{ter} ('Évaluation des incidences sur l'environnement') de cette loi, ce dernier ne portant pas sur des projets situés dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans une partie contractante à la Convention Espoo, à l'instar du régime en projet. Dès lors que le Conseil d'État, section de

² *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 610/1, p. 10.

³ Voir notamment : Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, 25 ; Cass., 27 février 1990, *Arr. Cass.*, 1989-90.

législation, n'aperçoit par ailleurs aucune autre disposition de la loi du 15 avril 1994 dont le régime en projet pourrait être considéré comme étant une exécution, force est de conclure que l'article 108 de la Constitution ne peut pas non plus être invoqué pour le régime en projet.

3.4. Il découle de ce qui précède que, dans l'état actuel de la législation, le Roi ne dispose pas d'un fondement juridique pour instaurer le régime en projet. Ce régime doit par conséquent être élaboré par le législateur lui-même, à moins que celui-ci prévoie lui-même au préalable une habilitation expresse au Roi à cet effet. Le projet à l'examen ne peut donc pas se concrétiser pour l'heure, de sorte que le Conseil d'État, section de législation, renonce à en poursuivre l'examen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH