



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.444/3
van 24 juni 2022

avis 71.444/3
du 24 juin 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende het beheer van
bodems verontreinigd door
radioactieve stoffen’

un avant-projet de loi ‘relatif à
la gestion des sols contaminés
par des substances
radioactives’

Op 3 mei 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 voorontwerp van wet ‘betreffende het beheer van bodems verontreinigd door radioactieve stoffen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 mei 2022 en 14 juni 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.

De verslagen zijn uitgebracht door Arne CARTON, auditeur en 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 24 juni 2022.

*

Le 3 mai 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 avant-projet de loi ‘relatif à la gestion des sols contaminés par des substances radioactives’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre les 24 mai 2022 et 14 juin 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.

Les rapports ont été présentés par Arne CARTON, auditeur et 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 24 juin 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,¹ 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 strekt ertoe een wettelijk kader te creëren voor het beheer van terreinen die met radioactieve stoffen zijn verontreinigd. Hiertoe wordt voorzien in de mogelijkheid om remediërings- of beschermingsmaatregelen op te leggen, teneinde de bevolking en het leefmilieu te beschermen tegen de risico's van dit soort verontreiniging.

2.2. Artikel 2 van het voorontwerp bevat definities. Artikel 3 bepaalt dat de regeling betrekking heeft op blootstellingen aan ioniserende stralingen die het resultaat zijn van een bodemverontreiniging, veroorzaakt door de aanwezigheid van radioactieve stoffen. De artikelen 4 tot 7 regelen de aanduiding van de saneringsplichtige. Artikel 8 heeft betrekking op de erkenning door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) van deskundigen in de bodemverontreiniging. De artikelen 9 en 10 betreffen de identificatie van mogelijk verontreinigde terreinen en het bijhouden van een informatieregister. De artikelen 11 tot 19 bevatten de te volgen procedure in geval van vaststelling van bodemverontreiniging. De artikelen 20 en 21 regelen het toezicht door de nucleaire inspecteurs van het FANC. De artikelen 22 en 23 voorzien in het kader van de sanering in flankerende mogelijkheden. De artikelen 24 tot 27 hebben betrekking op de verplichtingen van de saneringsplichtige en de financiering van de sanering. De artikelen 28 en 29 regelen respectievelijk de ambtshalve sanering en de vrijwillige uitvoering van de sanering. De artikelen 30 tot 41 bepalen de strafrechtelijke sancties en de administratieve geldboetes die kunnen worden opgelegd voor inbreuken op de bepalingen van de aan te nemen wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, alsook de procedure voor de vaststelling en het opleggen van deze sancties. De artikelen 42 en 43, ten slotte, wijzigen bepalingen van de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'.

BEVOEGDHEID

3.1. Artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' omschrijft de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu en het waterbeleid als volgt:

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

“II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:

1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

2° Het afvalstoffenbeleid;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming;

4° De waterproduktie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering;

5° De financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door algemene rampen.

De federale overheid is echter bevoegd voor:

1° Het vaststellen van de produktnormen;

2° De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval.”

3.2. Op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het aan de federale overheid toe om regelgeving uit te vaardigen met betrekking tot de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval. Deze bevoegdheid hangt overigens nauw samen met de bevoegdheid voor de kernbrandstofcyclus, die overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, tweede lid, b), van de voormelde bijzondere wet eveneens aan de federale overheid is voorbehouden.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’ blijkt de wil van de bijzondere wetgever om aan de federale overheid de bevoegdheid voor te behouden voor het reguleren van “alle” emissies van radio-isotopen in het milieu, inclusief deze die afkomstig zijn van niet-nucleaire installaties.² De federale bevoegdheid inzake ioniserende stralingen houdt bijgevolg een beperking in van de bevoegdheden van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu en het waterbeleid, onder meer met betrekking tot de bodem en de ondergrond.³

3.3. In zoverre de ontworpen regeling enkel betrekking heeft op bodemverontreiniging die uitsluitend het gevolg is van ioniserende stralingen en radioactief afval, is de federale overheid bevoegd om daarover regels vast te stellen. In dat geval is wel vereist dat de federale regeling inzake vervuilde terreinen zich beperkt tot de aspecten die uitsluitend betrekking hebben

² *Parl.St. Senaat*, 1992-1993, nr. 558/1, 20-21.

³ Zie in dat verband onder meer: GwH, 12 juli 1995, nr. 57/95, B.8. en B.13.2; adv.RvS 24.835/8 van 9 mei 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’, opmerking 5.2.1; adv.RvS 37.805/3 van 23 november 2004 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’, opmerking 5.2; adv.RvS 60.811/3 van 8 februari 2017 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het vergunningsstelsel van de inrichtingen voor berging van radioactief afval’, opmerking 5.

op bodemverontreiniging door ioniserende stralingen of radioactief afval. De ontworpen regelgeving mag bijgevolg geen betrekking hebben op andere types van bodemverontreiniging (bijv. door het gebruik van toxische of chemische stoffen).

3.4. In geval van bodemverontreiniging door ioniserende stralingen of radioactief afval zal echter in de meeste gevallen sprake zijn van bodemverontreiniging die deels het gevolg is van ioniserende stralingen of radioactief afval en deels het gevolg is van andere vormen van vervuiling. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt dan ook terecht erop gewezen dat het voor die gevallen nodig zal zijn om samenwerkingsakkoorden te sluiten met de gewestelijke overheden:

“Het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikken elk over hun eigen regelgeving m.b.t. chemisch vervuilde terreinen:

(...)

Deze wet is grotendeels geïnspireerd door de principes die in deze gewestelijke reglementen worden toegepast.

In bijna alle gevallen gaat een radioactieve verontreiniging gepaard met een chemische verontreiniging; het zal dus nodig zijn om samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten met de gewestelijke overheden. Deze samenwerking ontheft het Agentschap niet van de vereiste om over zijn eigen regelgeving te beschikken om zodoende autonoom te kunnen optreden wanneer de omstandigheden dit vereisen.”

3.5. Onder het voorbehoud dat voor de gevallen van “gemengde” bodemverontreiniging wel degelijk de vereiste samenwerkingsakkoorden met de gewesten worden gesloten, kan de federale overheid bevoegd worden geacht om de ontworpen regeling aan te nemen.

4. Artikel 8 van het voorontwerp regelt de erkenning van ‘deskundigen in de bodemverontreiniging’ door het FANC.

Behalve wat betreft de gezondheidszorgberoepen en de dienstverlenende intellectuele beroepen, is de aangelegenheid van de vestigingsvoorwaarden volledig aan de gewesten overgedragen.⁴ Die bevoegdheidsoverdracht heeft een algemene strekking en een ruime inhoudelijke draagwijdte en dient te worden beschouwd als een overdracht met een horizontale impact op het beleid in meerdere sectoren.⁵ De bevoegdheid van de gewesten inzake vestigingsvoorwaarden doet echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om te voorzien in erkenningsregelingen in het kader van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden. De erkenning van deskundigen inzake de bodemverontreiniging door de aanwezigheid van radioactieve stoffen vertoont een rechtstreeks verband met de bescherming

⁴ Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, BWHI.

⁵ RvS 13 maart 2018, nr. 241.012, 10.2.

tegen ioniserende stralingen, zodat de federale overheid dit binnen de perken van de aan haar verleende bevoegdheden kan regelen.⁶

5. Verschillende bepalingen van het voorontwerp hebben betrekking op de verhouding tussen het FANC en de gewestelijke overheden die bevoegd zijn voor bodembescherming en -sanering. De artikelen 12, 17 en 19 van het voorontwerp schrijven de mogelijkheid tot overleg met de andere “betrokken bevoegde overheden inzake bodemsanering” voor. Artikel 16 van het voorontwerp bepaalt dat “desgevallend” het advies van deze overheden kan worden ingewonnen vooraleer het FANC een beslissing neemt over het remediëringsproject. Artikel 22 van het voorontwerp stelt tot slot het FANC in de mogelijkheid om aan de bevoegde overheden inzake bodemsanering voorstellen te doen tot aanpassing van de gewestplannen.

Bij de toepassing van de voornoemde bepalingen dient ermee rekening te worden gehouden dat de federale overheid de gewestelijke overheden niet kan verplichten om aan een overleg deel te nemen of om adviezen te verstrekken.⁷ Wat de toepassing van artikel 22 van het voorontwerp betreft, dient daaraan nog te worden toegevoegd dat de bevoegde gewestelijke overheden inzake bodemsanering niet noodzakelijkerwijze over de vereiste bevoegdheid zullen beschikken om de bedoelde planologische initiatieven te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6.1. Het voorontwerp voorziet in diverse machtigingen aan het FANC.⁸

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

⁶ Zie ook: adv.RvS 66.588/3 van 16 oktober 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 februari 2020 ‘betreffende de medische blootstellingen aan ioniserende stralingen en blootstellingen bij niet-medische beeldvorming met medisch-radiologische uitrustingen’, opmerking 4.1.

⁷ Zie onder meer adv.RvS 24.835/8 van 9 mei 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen’, opmerking 5.2.2; adv.RvS 49.314/3 van 15 maart 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 14 oktober 2011 ‘betreffende het opsporen van radioactieve stoffen in bepaalde materiaal- en afvalstromen en betreffende het beheer van weesbrongevoelige inrichtingen’, opmerking 5.2.

⁸ Zie de artikelen 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17 en 18 van het voorontwerp.

draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁹

6.2. In het licht van het voorgaande lijkt het niet aan het FANC te kunnen worden overgelaten om de criteria voor de erkenning van deskundigen in de bodemverontreiniging (artikel 8, § 1, tweede lid) en de criteria voor de identificatie en evaluatie van blootstellingen (artikel 9, § 1, tweede lid) te bepalen. Die bevoegdheid dient dan ook aan de Koning te worden gedelegeerd, waarbij dan desgevallend wordt bepaald dat hij die bevoegdheid uitoefent op voorstel van het FANC, zodat een beroep kan worden gedaan op de expertise van het FANC dienaangaande.

6.3. Het FANC wordt eveneens gemachtigd om de nadere technische regels voor de inhoud van het oriënterend onderzoek (artikel 9, § 4), het beschrijvend onderzoek en het beschrijvend en oriënterend onderzoek (artikel 11, § 3) vast te stellen. In de memorie van toelichting wordt in dat verband verwezen naar de FANC-nota's "Generiek inhoud van een oriënterend en een beschrijvend bodemonderzoek in het kader van een interventieprocedure"¹⁰ en "*FANC Guidelines regarding assessment of dose for radioactively contaminated soil*" (bij artikel 11).¹¹ Voor zover kan worden aangenomen dat enkel technische voorschriften worden vastgesteld zoals vermeld in de voornoemde nota's, zijn deze machtigingen aanvaardbaar.

Artikel 2

7.1. Artikel 2, 5°, van het voorontwerp bevat een definitie van het begrip 'terrein waar de bodemverontreiniging tot stand kwam' (in de Franse tekst: 'le terrain où la contamination du sol a été générée'). In het voorontwerp is verder enkel nog sprake van 'het terrein waar de verontreiniging tot stand kwam' (in de Franse tekst: 'le terrain où la contamination a été générée'). Het gedefinieerde begrip en het verder in het voorontwerp gehanteerde begrip dienen volledig op elkaar te worden afgestemd.

⁹ 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 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."

¹⁰ Zie: <https://fanc.fgov.be/nl/system/files/generiek-inhoud-oriënterend-en-beschrijvend-bodemonderzoek-verontreinigde-sites.pdf>.

¹¹ Zie: <https://5162.f2w.fedict.be/nl/system/files/2020-05-15-note-dose-assessment-soil-contamination.pdf>.

7.2. De verwijzing naar het oude artikel 577-3 van het Burgerlijk Wetboek in artikel 2, 7°, van het voorontwerp, dient te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 3.84 van het Burgerlijk Wetboek.

7.3. Het begrip “gemeentelijke overheid” in artikel 2, 20°, van het voorontwerp komt verder in de tekst niet voor. Die definitie dient dan ook te worden weggelaten.

Artikel 4

8. Artikel 4 van het voorontwerp, dat een cascadesysteem voor het aanduiden van de saneringsplichtige omvat, is onduidelijk, door het aanduiden van ‘de toenmalige exploitant’ als saneringsplichtige in de zin van artikel 4, 1°, van het voorontwerp, terwijl voorts in artikel 4 en de overige bepalingen van het voorontwerp telkens sprake is van ‘de exploitant’. Ook is het niet duidelijk op welk tijdstip aan de hoedanigheid van gebruiker of eigenaar, in de zin van artikel 4, 2° en 3°, van het voorontwerp, moet voldaan zijn: is dat op het ogenblik van de totstandkoming van de verontreiniging of op het ogenblik van de totstandkoming van de saneringsplicht?

Artikel 4 van het voorontwerp dient wat deze punten betreft nog aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

Artikel 5

9. Overeenkomstig artikel 5 van het voorontwerp worden de eigenaar, de exploitant of de gebruiker van het terrein op de hoogte gebracht van de uitvoering van remediëringswerken. Gevraagd waarom ten aanzien van die personen niet eveneens in een kennisgeving wordt voorzien met betrekking tot de beschermingsmaatregelen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De remediëringswerken hebben een grotere impact op de terreinen.

Beschermingsmaatregelen kunnen louter administratief zijn (vb monitoring). Bovendien worden de beschermingsmaatregelen (zoals gebruiksbeperkingen of toezichtsmaatregelen) in de eindverklaring opgenomen. De eindverklaring wordt aan de eigenaar, exploitant en/of gebruiker overgemaakt (zie Art. 19).

De informatieplicht kan eventueel worden uitgebreid naar de beschermingsmaatregelen.”

Aangezien minstens voor de eigenaar van het terrein door het opleggen van beschermingsmaatregelen een inmenging kan voorliggen van het recht op eigendom, moet ook bij dergelijke maatregelen worden voorzien in een informatieplicht.

Artikel 6

10. Het voorontwerp voorziet in een mogelijkheid tot vrijstelling van saneringsplicht indien aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan.¹²

Artikel 6, § 1, 2°, van het voorontwerp bepaalt daartoe dat de saneringsplichtige dient te bewijzen dat hij niet op de hoogte *is of behoort te zijn* van de verontreiniging. De gemachtigde stemde ermee in dat die bepaling beter als volgt wordt geformuleerd: “hij was niet op de hoogte en behoorde niet op de hoogte te zijn van de verontreiniging op het ogenblik dat hij exploitant, gebruiker of eigenaar van de grond werd”.

Artikel 10

11. Luidens artikel 10, § 6, van het voorontwerp is de verkoper of verhuurder van een terrein dat is opgenomen in het informatieregister ertoe verplicht aan de kandidaat-koper of kandidaat-huurder een afschrift van het attest over te maken voorafgaand aan het sluiten van de verkoop of huur. Personen die via een andere wijze een persoonlijk of zakelijk recht op een dergelijk terrein willen overdragen, zijn daarentegen niet ertoe gehouden een attest te bezorgen.

Gevraagd naar een verantwoording voor het verschil in behandeling tussen (kandidaat-)verkopers en (kandidaat-)verhuurders enerzijds, en personen die een overdracht beogen door het vestigen van een ander persoonlijk of zakelijk recht op het terrein, stelde de gemachtigde dat het “niet de bedoeling is om de andere vormen van overdracht uit te sluiten”.

Gelet op die toelichting, dient de voornoemde bepaling te worden aangepast.

Artikel 12

12. Het verdient aanbeveling om in artikel 12, § 1, eerste lid, van het voorontwerp te verduidelijken of onder “alle betrokken partijen” enkel de saneringsplichtige en de betrokken overheden worden begrepen, zoals kan worden afgeleid uit de memorie van toelichting, dan wel ook andere belanghebbenden zoals aangelanden of economische actoren.

13. In artikel 12, § 3, van het voorontwerp wordt bepaald dat het FANC oordeelt, “op basis van *onder meer* [het] verslag” dat een alternatieve optie bevat wanneer de oorspronkelijk voorgestelde optie werd geweigerd, terwijl in paragraaf 2 wordt bepaald dat het FANC de (oorspronkelijk) voorgestelde optie goed- of afkeurt “*op basis van het verslag*”.

Het lijkt aangewezen om de bewoordingen van de paragrafen 2 en 3 op elkaar af te stemmen, om niet de indruk te wekken dat de informatie waarmee het FANC rekening mag houden op grond van paragraaf 2 beperkt is tot het verslag.

¹² Namelijk (1) de saneringsplichtige heeft de verontreiniging niet zelf veroorzaakt, (2) de saneringsplichtige is niet op de hoogte of behoort niet op de hoogte te zijn van de verontreiniging, en (3) de verontreiniging is ontstaan vooraleer hij de hoedanigheid van eigenaar, exploitant of gebruiker kreeg.

Artikel 22

14. Artikel 22 van het voorontwerp bepaalt dat het Agentschap aan de bevoegde (gewestelijke) overheden inzake bodemsanering voorstellen kan doen tot aanpassing van “de gewestplannen”. Het verdient aanbeveling om een meer algemene term te hanteren, zoals “de voorschriften inzake ruimtelijke ordening”.

Artikel 25

15. Zoals de gemachtigde bevestigde, dient in artikel 25 van het voorontwerp te worden verwezen naar “de door het Agentschap aangewezen saneringsplichtige”.

Artikel 27

16. De gemachtigde verklaarde dat artikel 27 van het voorontwerp ook van toepassing is op de handelaar of vennootschap die exploitant of gebruiker is van een mogelijk verontreinigd terrein en die failliet wordt verklaard. Dit moet worden verduidelijkt in de tekst.

Zoals de gemachtigde bevestigde, dient daarnaast ook nog de verhouding tussen het voorrecht van de kosten voor de ambtshalve sanering en de andere voorrechten te worden geregeld.

Artikel 37

17. In geval van samenloop van meerdere inbreuken kan een enkele administratieve geldboete worden opgelegd, die in verhouding staat tot de ernst van het geheel van de feiten. Indien in geval van samenloop een hoger boeteplafond geldt dan dat vermeld in artikel 33, § 1, van het voorontwerp, dient dit hoger boeteplafond in het voorontwerp uitdrukkelijk te worden bepaald.

*

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 de créer un cadre légal pour la gestion des terrains contaminés par des substances radioactives. À cet effet, il prévoit la possibilité d'imposer des mesures de remédiation ou de protection, afin de protéger la population et l'environnement contre les risques liés à ce type de contamination.

2.2. L'article 2 de l'avant-projet contient des définitions. L'article 3 dispose que la réglementation concerne les expositions à des rayonnements ionisants résultant d'une contamination du sol, causée par la présence de substances radioactives. Les articles 4 à 7 règlent la désignation de la personne soumise à l'obligation d'assainissement. L'article 8 concerne l'agrément d'experts en contamination du sol par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : AFCN). Les articles 9 et 10 portent sur l'identification des terrains potentiellement contaminés et la tenue d'un registre d'information. Les articles 11 à 19 déterminent la procédure à suivre en cas de constatation d'une contamination du sol. Les articles 20 et 21 règlent la surveillance par les inspecteurs nucléaires de l'AFCN. Les articles 22 et 23 prévoient des possibilités d'accompagnement dans le cadre de l'assainissement. Les articles 24 et 27 traitent des obligations de la personne soumise à l'obligation d'assainissement et du financement de l'assainissement. Les articles 28 et 29 règlent respectivement l'assainissement d'office et l'exécution du processus d'assainissement sur base volontaire. Les articles 30 à 41 établissent les sanctions pénales et les amendes administratives susceptibles d'être infligées en cas d'infractions aux dispositions de la loi à adopter et de ses arrêtés d'exécution, ainsi que la procédure de constatation et d'imposition de ces sanctions. Enfin, les articles 42 et 43 modifient des dispositions 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'.

COMPÉTENCE

3.1. L'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' définit les compétences régionales en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau comme suit :

« II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° [l]a protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2° [l]a politique des déchets;

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

3° [l]a police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

4° [l]a protection et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage;

5° [l]'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques.

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1° [l]'établissement des normes de produits;

2° [l]a protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs ».

3.2. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il appartient à l'autorité fédérale d'édicter la réglementation relative à la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs. Cette compétence est d'ailleurs étroitement liée à la compétence relative au cycle du combustible nucléaire qui, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, b), de la loi spéciale précitée, est également réservée à l'autorité fédérale.

La volonté du législateur spécial de réserver à l'autorité fédérale la compétence de réglementer « toutes » les émissions de radio-isotopes dans l'environnement, y compris celles qui proviennent des installations non nucléaires ², ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'. Par conséquent, la compétence fédérale en matière de radiations ionisantes implique une limitation des compétences des régions en matière de protection de l'environnement et de la politique de l'eau, notamment en ce qui concerne le sol et le sous-sol ³.

3.3. Dans la mesure où la réglementation en projet ne concerne que la contamination du sol résultant exclusivement de radiations ionisantes et de déchets radioactifs, l'autorité fédérale est compétente pour fixer des règles à cet effet. En l'espèce, il est toutefois requis que la réglementation fédérale en matière de terrains pollués se limite aux aspects qui concernent exclusivement la contamination du sol par des radiations ionisantes ou des déchets radioactifs. Par conséquent, la réglementation en projet ne peut pas porter sur d'autres types de contamination du sol (par exemple par l'utilisation de substances toxiques ou chimiques).

3.4. Toutefois, en cas de contamination du sol par des radiations ionisantes ou des déchets radioactifs, il sera question dans la plupart des cas de contamination du sol résultant en partie de radiations ionisantes ou de déchets radioactifs et en partie d'autres formes de pollution.

² *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, pp. 20-21.

³ Voir à cet égard notamment : C.C., 12 juillet 1995, n° 57/95, B.8 et B.13.2; l'avis C.E. 24.835/8 du 9 mai 1996 sur un projet d'arrêté royal 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des radiations ionisantes', observation 5.2.1; l'avis C.E. 37.805/3 du 23 novembre 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 décembre 2004 'houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage', observation 5.2; l'avis C.E. 60.811/3 du 8 février 2017 sur un projet d'arrêté royal 'portant régime d'autorisation des établissements de stockage de déchets radioactifs', observation 5.

L'exposé des motifs de l'avant-projet relève dès lors à juste titre que pour ces cas, il sera nécessaire de conclure des accords de coopération avec les autorités régionales :

« La Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale disposent chacune de leur propre réglementation en matière de sols contaminés chimiquement :

(...)

La présente loi s'inspire largement des principes mis en œuvre dans ces réglementations régionales.

Dans la presque totalité des cas, une contamination radioactive s'accompagne d'une contamination chimique; il sera donc nécessaire de conclure des protocoles de collaboration avec les autorités régionales. Cette collaboration ne dispense pas l'Agence de l'obligation de disposer de sa propre réglementation afin de pouvoir agir de façon autonome lorsque les circonstances l'imposent ».

3.5. Sous réserve que les accords de coopération requis soient effectivement conclus avec les régions pour les cas de contamination « mixte » du sol, l'autorité fédérale peut être réputée compétente pour adopter la réglementation en projet.

4. L'article 8 de l'avant-projet règle l'agrément d' « experts en contamination du sol » par l'AFCN.

Sauf en ce qui concerne les professions des soins de santé et les professions intellectuelles prestataires de services, la matière des conditions d'accès à la profession a été transférée dans sa totalité aux régions ⁴. Ce transfert de compétences a une portée générale et une portée étendue sur le fond et doit être considérée comme un transfert ayant un effet horizontal, affectant de multiples politiques sectorielles ⁵. La compétence des régions en matière de conditions d'accès à la profession ne porte cependant pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale de prévoir des régimes d'agrément dans le cadre de l'exercice de ses compétences propres. L'agrément d'experts en contamination du sol, causée par la présence de substances radioactives, présente un lien direct avec la protection contre les radiations ionisantes, de sorte que l'autorité fédérale peut régler cet aspect dans les limites des compétences qui lui ont été attribuées ⁶.

5. Différentes dispositions de l'avant-projet concernent l'articulation entre l'AFCN et les autorités régionales compétentes pour la protection et l'assainissement du sol. Les articles 12, 17 et 19 de l'avant-projet prévoient la possibilité de concertation avec les autres « autorités compétentes en matière d'assainissement du sol concernées ». L'article 16 de l'avant-projet dispose que « [l]e cas échéant », l'avis de ces autorités peut être recueilli avant que l'AFCN prenne toute décision relative au projet de remédiation. Enfin, l'article 22 de l'avant-projet

⁴ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6^o, LSRI.

⁵ C.E., 13 mars 2018, n° 241.012, 10.2.

⁶ Voir également l'avis C.E. 66.588/3 du 16 octobre 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 février 2020 'relatif aux expositions médicales aux rayonnements ionisants et aux expositions à des fins d'imagerie non médicale avec des équipements radiologiques médicaux', observation 4.1.

permet à l'AFCN de soumettre aux autorités compétentes en matière d'assainissement du sol des propositions de révision des plans de secteur.

Lors de l'application des dispositions précitées, il faudra garder à l'esprit que l'autorité fédérale ne peut pas obliger les autorités régionales à prendre part à une concertation ou à rendre des avis ⁷. En ce qui concerne l'application de l'article 22 de l'avant-projet, on ajoutera encore que les autorités régionales compétentes en matière d'assainissement du sol ne disposeront pas nécessairement de la compétence requise pour prendre les initiatives planologiques visées.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

6.1. L'avant-projet prévoit diverses habilitations à l'AFCN ⁸.

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 ⁹.

⁷ Voir notamment l'avis C.E. 24.835/8 du 9 mai 1996 sur un projet d'arrêté royal 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des radiations ionisantes', observation 5.2.2; l'avis C.E. 49.314/3 du 15 mars 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 14 octobre 2011 'relatif à la recherche de substances radioactives dans certains flux de matières et de déchets, et relatif à la gestion des établissements sensibles en matière de sources orphelines', observation 5.2.

⁸ Voir les articles 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17 et 18 de l'avant-projet.

⁹ 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, 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 ».

6.2. Au regard de ce qui précède, la compétence de fixer les critères d'agrément d'experts en contamination du sol (article 8, § 1^{er}, alinéa 2) et les critères d'identification et d'évaluation des expositions (article 9, § 1^{er}, alinéa 2) ne paraît pas pouvoir être laissée à l'AFCN. Cette compétence doit dès lors être déléguée au Roi, en prévoyant alors le cas échéant qu'il l'exerce sur la proposition de l'AFCN, de sorte que l'on peut recourir à l'expertise de l'AFCN à cet égard.

6.3. L'AFCN est également habilitée à fixer les modalités techniques du contenu de l'étude d'orientation (article 9, § 4), de l'étude descriptive et de l'étude descriptive et d'orientation (article 11, § 3). L'exposé des motifs se réfère à cet égard aux notes de l'AFCN « Contenu générique d'une étude d'orientation et d'une étude descriptive dans le cadre d'une procédure d'intervention »¹⁰ et « *FANC Guidelines regarding assessment of dose for radioactively contaminated soil* (commentaire de l'article 11) »¹¹. Ces habilitations sont acceptables pour autant qu'il puisse être admis que seules des prescriptions techniques sont fixées, comme le mentionnent les notes précitées.

Article 2

7.1. L'article 2, 5°, de l'avant-projet contient une définition de la notion de 'terrain où la contamination du sol a été générée' (dans le texte néerlandais : 'terrein waar de bodemverontreiniging tot stand kwam'). La suite de l'avant-projet mentionne encore uniquement 'le terrain où la contamination a été générée' (dans le texte néerlandais : 'het terrein waar de verontreiniging tot stand kwam'). La notion définie et la notion utilisée dans la suite de l'avant-projet doivent être parfaitement harmonisées.

7.2. À l'article 2, 7°, de l'avant-projet, on remplacera la référence à l'ancien article 577--3 du Code civil par une référence à l'article 3.84 du même code.

7.3. La notion de « autorité communale » figurant à l'article 2, 20°, de l'avant-projet n'apparaît pas dans la suite du texte. Cette définition doit dès lors être omise.

Article 4

8. L'article 4 de l'avant-projet, qui contient un système en cascade pour la désignation de la personne soumise à l'obligation d'assainissement, manque de clarté en raison de la désignation de 'l'exploitant précédent' comme personne soumise à l'obligation d'assainissement au sens de l'article 4, 1°, de l'avant-projet, alors que l'article 4 et les autres dispositions de l'avant-projet visent par ailleurs chaque fois 'l'exploitant'. On n'aperçoit pas non plus clairement à quel moment la qualité d'utilisateur ou de propriétaire au sens de l'article 4, 2° et 3°, de l'avant-projet, est remplie : est-ce au moment où la contamination est générée ou au moment où l'obligation d'assainissement intervient?

¹⁰ Voir : https://fank.fgov.be/de/system/files/contenu-generique-etude-orientation-et-etude_descriptive-sites-contamines.pdf

¹¹ Voir : <https://5162.f2w.fedict.be/nl/system/files/2020-05-15-note-dose-assessment-soil-contamination.pdf>.

L'article 4 de l'avant-projet devra encore être réexaminé sur ces points.

Article 5

9. Conformément à l'article 5 de l'avant-projet, le propriétaire, l'exploitant ou l'utilisateur du terrain sont avertis de la mise en œuvre des travaux de remédiation. À la question de savoir pourquoi une notification des mesures de protection n'est pas également prévue à l'égard de ces personnes, le délégué a répondu ce qui suit :

« De remediëringswerken hebben een grotere impact op de terreinen.

Beschermingsmaatregelen kunnen louter administratief zijn (vb monitoring). Bovendien worden de beschermingsmaatregelen (zoals gebruiksbeperkingen of toezichtsmaatregelen) in de eindverklaring opgenomen. De eindverklaring wordt aan de eigenaar, exploitant en/of gebruiker overgemaakt (zie Art. 19).

De informatieplicht kan eventueel worden uitgebreid naar de beschermingsmaatregelen ».

Dès lors que l'imposition de mesures de protection peut constituer une ingérence dans le droit de propriété, à tout le moins pour le propriétaire du terrain, une obligation d'information doit également être prévue dans le cas de telles mesures.

Article 6

10. L'avant-projet prévoit une possibilité d'exemption de l'obligation d'assainissement si trois conditions cumulatives sont remplies ¹².

L'article 6, § 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet dispose à cet effet que la personne soumise à l'obligation d'assainissement est tenue de prouver qu'elle *n'a pas connaissance ou n'est pas censée avoir connaissance* de la contamination. De l'accord du délégué, mieux vaudrait formuler cette disposition comme suit : « elle n'avait pas connaissance et n'était pas censée avoir connaissance de la contamination au moment où elle est devenue exploitante, utilisatrice ou propriétaire du terrain ».

Article 10

11. Aux termes de l'article 10, § 6, de l'avant-projet, le vendeur ou le bailleur d'un terrain inscrit au registre d'information est obligé de transmettre au candidat acheteur ou candidat locataire une copie de l'attestation avant la conclusion de la vente ou de la location. Par contre, les personnes qui veulent céder d'une autre manière un droit personnel ou réel sur un terrain de l'espèce ne sont pas tenues de transmettre une attestation.

¹² À savoir (1) si la personne soumise à l'obligation d'assainissement n'a pas causé elle-même la contamination, (2) si cette personne n'a pas connaissance ou n'est pas censée avoir connaissance de la contamination, et (3) si la contamination existait avant qu'elle soit revêtue de la qualité de propriétaire, d'exploitant ou d'utilisateur.

Invité à justifier la différence de traitement entre les (candidats) vendeurs et les (candidats) bailleurs, d'une part, et les personnes qui envisagent une cession par la constitution d'un autre droit personnel ou réel sur le terrain, le délégué a déclaré que « [het] niet de bedoeling is om de andere vormen van overdracht uit te sluiten ».

Compte tenu de cette explication, il y a lieu d'adapter la disposition précitée.

Article 12

12. Il est recommandé de préciser à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet s'il y a lieu d'entendre par « les différentes parties concernées » uniquement la personne soumise à l'obligation d'assainissement et les autorités concernées, ainsi qu'il peut se déduire de l'exposé des motifs, ou également d'autres personnes intéressées, comme des riverains ou des acteurs économiques.

13. L'article 12, § 3, de l'avant-projet dispose que l'AFCN juge « [s]ur base de entre autres ce rapport (lire : [s]ur la base *notamment* du rapport) » contenant une option alternative lorsque l'option initialement proposée a été refusée, alors que le paragraphe 2 énonce que l'AFCN approuve ou refuse l'option (initialement) proposée « [s]ur base (lire : [s]ur la base) du rapport ».

Il serait judicieux d'harmoniser les formulations des paragraphes 2 et 3, afin d'éviter de donner l'impression que les informations que l'AFCN peut prendre en compte en vertu du paragraphe 2 se limitent au rapport.

Article 22

14. L'article 22 de l'avant-projet dispose que l'Agence peut soumettre aux autorités (régionales) compétentes en matière d'assainissement du sol des propositions de révision des « plans de secteur ». Il est recommandé d'utiliser des termes plus généraux, comme « les prescriptions en matière d'aménagement du territoire ».

Article 25

15. Comme l'a confirmé le délégué, l'article 25 de l'avant-projet doit viser « la personne soumise à l'obligation d'assainissement désignée par l'Agence ».

Article 27

16. Le délégué a déclaré que l'article 27 de l'avant-projet s'applique également au commerçant ou à la société qui exploite ou utilise un terrain potentiellement contaminé et qui est déclaré en faillite. Ce point doit être précisé dans le texte.

En outre, comme l'a confirmé le délégué, l'articulation entre le privilège des frais de l'assainissement d'office et les autres privilèges doit encore être également réglée.

Article 37

17. En cas de concours de plusieurs infractions, une amende administrative unique, proportionnée à la gravité de l'ensemble des faits, peut être imposée. Si, en cas de concours, un plafond des amendes plus élevé que celui mentionné à l'article 33, § 1^{er}, de l'avant-projet s'applique, l'avant-projet doit l'énoncer explicitement.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH