



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.394/16
van 16 februari 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 betreffende de veiligheidsattesten voor de nucleaire sector en tot regeling van de toegang tot de veiligheidszones, het kernmateriaal of tot de nucleaire documenten in bepaalde bijzondere omstandigheden en tot aanvulling van artikel 30bis van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, met het oog op de invoeging van een bijlage met het aanvraagformulier voor een veiligheidsattest in de nucleaire en radiologische sectoren'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.394/16
du 16 février 2024

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 17 octobre 2011 relatif aux attestations de sécurité pour le secteur nucléaire et réglant l'accès aux zones de sécurité, aux matières nucléaires ou aux documents nucléaires dans certaines circonstances particulières, et complétant l'article 30bis de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, en vue d'insérer une annexe contenant le formulaire de demande d'attestation de sécurité dans les secteurs nucléaire et radiologique'

Op 18 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 betreffende de veiligheidsattesten voor de nucleaire sector en tot regeling van de toegang tot de veiligheidszones, het kernmateriaal of tot de nucleaire documenten in bepaalde bijzondere omstandigheden en tot aanvulling van artikel 30bis van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, met het oog op de invoeging van een bijlage met het aanvraagformulier voor een veiligheidsattest in de nucleaire en radiologische sectoren’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 13 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, 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 Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2024.

*

Le 18 janvier 2024, 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 projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 17 octobre 2011 relatif aux attestations de sécurité pour le secteur nucléaire et réglant l'accès aux zones de sécurité, aux matières nucléaires ou aux documents nucléaires dans certaines circonstances particulières, et complétant l'article 30bis de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, en vue d'insérer une annexe contenant le formulaire de demande d'attestation de sécurité dans les secteurs nucléaire et radiologique’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 13 février 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, 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 Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 février 2024.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de regeling inzake de toegang tot nucleair materiaal, tot de veiligheidszones van nucleaire installaties en nucleaire vervoerbedrijven, alsook tot nucleaire documenten, te actualiseren, en om gevallen waarin dergelijke toegang kan worden verleend te verruimen, waarbij onder meer voorzien wordt in regelingen voor toegang in noodgevallen voor personen die niet interveniëren als lid van hulp- of politiediensten (artikel 5 van het ontwerp), bezoeken (artikelen 6 tot 8), waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan bezoeken van protocollaire aard (artikelen 7, § 4, en 9), en toegang voor personen die houder zijn van een buitenlandse veiligheidsmachtiging en die niet, of sinds minder dan vijf jaar, in België verblijven (artikelen 11 tot 13). Daarnaast wordt een regeling uitgewerkt inzake de toegang tot toekomstige veiligheidszones (artikel 14) en tot toegang tot nucleaire sites in het buitenland (artikel 15).

Daartoe wijzigt het ontwerp het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 ‘betreffende de veiligheidsattesten voor de nucleaire sector en tot regeling van de toegang tot de veiligheidszones, het kernmateriaal of tot de nucleaire documenten in bepaalde bijzondere omstandigheden’.

2.2. Daarnaast wordt een modelformulier ingevoerd voor de kennisgeving van beslissingen betreffende veiligheidsattesten door de directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: Agentschap) of diens afgevaardigde. Daartoe wijzigt het ontwerp het koninklijk besluit van 24 maart 2000 ‘tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ (artikelen 17 en 18).

2.3. De inwerkingtreding is voorzien op de eerste dag van de maand, na afloop van een termijn van tien dagen te rekenen van de dag volgend op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 19).

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 17*bis*, eerste lid, eerste en tweede streepje, 17*quater*, eerste lid, 2° en 3°, 18*bis*, § 3, en 24*bis*, van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’ (hierna: FANC-wet), alsook in de artikelen 8*bis* en 22*bis*, derde lid, van de wet van

11 december 1998 ‘betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst’.

3.1. Artikel 17*bis*, eerste lid, eerste en tweede streepje, van de FANC-wet machtigt de Koning om op voorstel van het Agentschap de fysieke beveiligingsmaatregelen vast te stellen die genomen moeten worden met betrekking tot de inrichting, de bewaking en het toezicht over de plaatsen en de voertuigen waarin kernmateriaal wordt opgeslagen, alsook het minimumbeveiligingsniveau voor elk van de categorieën van kernmateriaal, zoals gedefinieerd in artikel 17*ter* van de FANC-wet.

3.2. Luidens artikel 24*bis* van de FANC-wet kan de Koning de gevallen bepalen waarin het Agentschap reglementen met een technische en niet-beleidsmatige draagwijdte moet opstellen voor de uitvoering van besluiten, genomen in uitvoering van deze wet.

3.3. In de aanhef worden diverse bepalingen als rechtsgrond ingeroepen die nog “in ontwerp” zouden zijn. Indien die rechtsgronden nog niet bestonden, zou de adviesaanvraag voorbarig en onontvankelijk zijn. Dat is echter niet (langer) het geval.

Het wetsontwerp ‘tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, wat betreft verschillende aspecten van de controle van de betrouwbaarheid van personen en de bescherming van de informatie in de nucleaire en radiologische sectoren’¹ strekt tot wijziging van diverse bepalingen waarin het om advies voorgelegde ontwerp rechtsgrond zoekt (te weten de artikelen 17*quater*, eerste lid, 3°, en 18*bis*, § 3, van de FANC-wet, alsook de artikelen 8*bis*² en 22*bis*, derde lid,³ van de wet van 11 december 1998).

De plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het voormelde wetsontwerp inmiddels aangenomen tijdens de zitting van 25 januari 2024,⁴ zodat de afdeling Wetgeving die gewijzigde bepalingen bij het onderzoek van het ontwerp kan betrekken.

¹ Tekst aangenomen door de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3689/3, 4-5.

² Zie ook het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsadviezen en publiek gereguleerde dienst’, dat het voorwerp uitmaakt van de adviesaanvraag ingeschreven onder het rolnummer 75.110/2. De ontworpen wijzigingen strekken ertoe de bewoording “(veiligheids-)attest” in artikel 8*bis*, § 2, van de wet van 11 december 1998 te wijzigen in “(veiligheids-)advies”.

³ De opheffing van artikel 22*bis* is voorzien bij artikel 8 van het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsadviezen en publiek gereguleerde dienst’, dat aan de afdeling Wetgeving om advies werd voorgelegd en is ingeschreven onder het rolnummer 75.110/2. Artikel 25 van het voormelde voorontwerp herneemt grotendeels de inhoud van artikel 22*bis*, derde lid, van de wet van 11 december 1998.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3689/4, 2. Zie ook: Integraal Verslag Plenumvergadering, 25 januari 2024, nr. CRIV 55 PLEN 286, 59 en 85.

3.4. Mede in het licht van de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel zijn de hiernavolgende opmerkingen te maken.

3.4.1. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp stipuleren dat de veiligheidsofficier van de nucleaire installatie of van de onderneming voor nucleair transport deel moet uitmaken van het personeel van de betrokken onderneming, en dat indien eenzelfde onderneming en haar bedrijfseenheden meerdere veiligheidsofficieren hebben, respectievelijk een bedrijf met een veiligheidsofficier werken of diensten uitvoert bij de kerninstallatie of het nucleair vervoerbedrijf, de veiligheidsofficieren elkaar systematisch en zo snel mogelijk op de hoogte houden van de verzoeken tot veiligheidsonderzoeken, veiligheidsverificaties en erkenningen van veiligheidsmachtigingen, respectievelijk de stappen die worden genomen met betrekking tot de veiligheidsmachtigingen en -attesten in het kader van een contract voor de prestatie van de werken of diensten.

Geen van de in de aanhef vermelde bepalingen machtigt de Koning echter om het statuut of de taakstelling van de veiligheidsofficier te bepalen.

3.4.1.1. Artikel 1bis, 15°, b), van de wet van 11 december 1998 bepaalt niettemin dat voor de toepassing van die wet en de uitvoeringsbesluiten ervan onder het begrip “veiligheidsofficier” onder andere moet worden verstaan, “het personeelslid, houder van een veiligheidsmachtiging, die in de schoot van een rechtspersoon die houder is van een veiligheidsmachtiging door de directie van de rechtspersoon wordt aangewezen om te zorgen voor de inachtneming van de veiligheidsregels”. Het ontworpen artikel 1bis, eerste lid, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 (artikel 3 van het ontwerp) bevestigt dit principe, en voegt daaraan een verduidelijking toe van de begrippen “onderneming” en “vestigingseenheid”. Voor deze verduidelijking kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, vervat in artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1bis, 15°, b), van de wet van 11 december 1998. Zowel die grondwetsbepaling als die wetsbepaling moeten bijgevolg aan de aanhef worden toegevoegd.

3.4.1.2. Artikel 1octies, § 2, van de wet van 11 december 1998 machtigt de Koning om aan de veiligheidsofficier andere opdrachten toe te vertrouwen in het kader van de toepassing van deze wet. Deze bepaling strekt artikelen 3 en 4 van het ontwerp tot rechtsgrond. Het tweede lid van de aanhef dient in die zin te worden aangevuld.

3.4.2. De artikelen 17 en 18 vinden rechtsgrond in artikel 22quater van de wet van 11 december 1998, dat de Koning machtigt om de termijnen en de nadere regels voor de kennisgeving en afgifte van veiligheidsattesten te bepalen. Het tweede lid van de aanhef dient in die zin te worden aangevuld.

3.5. Het op wettige wijze tot stand brengen van besluiten impliceert dat op het ogenblik van het uitvaardigen ervan een deugdelijke rechtsgrond voorhanden is, en dat desgevallend met het nemen van het besluit moet worden gewacht tot de rechtsgrond ervoor wel degelijk voorhanden is. De omgekeerde weg volgen tast immers de wettigheid van dat besluit aan voor de periode waarin die rechtsgrond niet voorhanden is, alsook de wettigheid van de handelingen die op basis van dat besluit worden verricht. De stellers van het ontwerp dienen er dan ook op toe te zien dat het te nemen koninklijk besluit ten vroegste in werking treedt op dezelfde dag als de nog te bekrachtigen

en af te kondigen wet ‘tot wijziging 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 en van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, wat betreft verschillende aspecten van de controle van de betrouwbaarheid van personen en de bescherming van de informatie in de nucleaire en radiologische sectoren’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen onder opmerkingen 3.4.1 tot 3.4.2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.

De wetsgeschiedenis van de aangevoerde rechtsgronden moet bovendien worden geactualiseerd.

Artikel 3

5. De verwijzing naar het begrip “onderneming” en “vestigingseenheid” in de zin van de wet van 17 juli 2013 ‘houdende invoeging van Boek III “Vrijheid van vestiging, dienstverlening en algemene verplichtingen van de ondernemingen”, in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek III en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek III, in boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht’ moet worden gecorrigeerd. Zo geeft de voornoemde wet twee verschillende definities van het begrip “onderneming” (zie de door artikel 2 van de voornoemde wet ingevoegde artikelen I.4, 1°, en I.5, 1°, van het wetboek van economisch recht (hierna: WER)).

Bovendien moet worden vastgesteld dat die artikelen intussen zelf werden gewijzigd, zodat artikel I.4, 1°, van het WER nu veeleer een definitie van de term “geregistreerde entiteit” bevat, en artikel I.5, 1°, van het WER een definitie van “boekhoudkundige onderneming”. Wel is er voor de toepassing van Boek 3 van het WER een definitie van onderneming in artikel I.4/1.1°, van het WER.⁵

Een definitie van “vestigingseenheid” kan worden gevonden in artikel I.2, 16°, van het WER, maar die bepaling verwijst door naar de hogervermelde term “geregistreerde entiteit”.

Bijgevolg moeten de stellers de definities in kwestie heroverwegen. Als het de bedoeling is om aan te sluiten bij de terminologie van het WER moet rechtstreeks worden verwezen naar de relevante vigerende definities in dat wetboek.

⁵ Daarnaast zijn er in het kader van andere boeken van het WER nog – vaak gelijklopende – definities van “onderneming” in de artikelen I.6, 12°, I.8, 39°, I.20, 7°, I.21, 8°, I.22/1, 4°, en I.23, 7°/1, van het WER.

Artikel 5

6. De verwijzing naar “de in dit lid beschreven modaliteiten” in het ontworpen artikel 6bis, derde lid, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 is onduidelijk, nu dat lid zelf geen verdere modaliteiten bevat. De stellers dienen beter aan te wijzen waar die modaliteiten (lees: nadere regels) kunnen worden gevonden.

7. Overeenkomstig het ontworpen artikel 6bis, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 verleent, weigert of herroept de directeur-generaal of zijn afgevaardigde, de verantwoordelijke van het departement of de dienst van het Agentschap bevoegd voor de beveiliging, de toegang.

De bevoegdheid tot het nemen van bepaalde individuele beslissingen kan worden toevertrouwd aan een ambtenaar of instelling – *in casu* de directeur-generaal of zijn afgevaardigde, dan wel de verantwoordelijke van het departement of de dienst van het Agentschap bevoegd voor de beveiliging – mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven. Dat gebeurt bij voorkeur door te bepalen in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door de nodige criteria vast te leggen waardoor de ambtenaar zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zal moeten laten leiden, en door de doeleinden te bepalen waarvoor die bevoegdheid mag worden gebruikt. Het verdient aanbeveling om de machtiging in die zin aan te vullen.

Bijlage

8. In de ontworpen bijlage 5 bij het koninklijk besluit van 24 maart 2000 wordt verwezen naar “het koninklijk besluit van XX XX XXXX betreffende de beveiliging van de radioactieve stoffen en van bepaalde nucleaire materialen” en “het koninklijk besluit van XX XX XXXX betreffende de beveiliging van inrichtingen voor de bovengrondse berging voor radioactief afval”. Deze ontwerpbesluiten werden intussen aan de afdeling Wetgeving om advies voorgelegd. Ze zijn op 2 februari 2024 ingeschreven onder de rolnummers 75.542/16 en 75.543/16 en op 12 februari 2024 van de rol afgevoerd, overeenkomstig artikel 84, § 5, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Gelet op die timing zijn ze wellicht nog niet aangenomen op het ogenblik dat het onderhavige advies wordt uitgebracht. Dat onderdeel van de tabel in de ontworpen bijlage 5 zal niet eerder kunnen worden aangenomen dan wanneer ook die koninklijke besluiten zijn aangenomen.

Slotopmerking

9. Het ontwerp moet op redactioneel vlak nogmaals grondig worden nagekeken. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de hiernavolgende onvolmaaktheden in de tekst.

Zo dient de Nederlandse taalversie van het ontworpen artikel 1, § 5, van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 (artikel 2, 5° en 6°, van het ontwerp) te worden verbeterd.⁶

In de Nederlandse taalversie van het eerste lid van het ontworpen artikel 6bis van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 (artikel 5 van het ontwerp) dient het woord “te” te worden ingevoegd tussen de zinsneden “op het vereiste niveau gemachtigd” en “zijn”. In het vijfde lid van datzelfde ontworpen artikel is het gebruik van de komma tussen de zinsneden “het departement” en “of de dienst van het Agentschap” in de Nederlandse taalversie misleidend, en wekt dit – ten onrechte, zo blijkt ook uit de Franse taalversie – de indruk dat de machtiging toevalt aan “de dienst van het Agentschap bevoegd voor de beveiliging” als zodanig.

In artikel 13 van het ontwerp dient in de Nederlandse taalversie de zinsnede “het zelfde” te worden vervangen door “hetzelfde besluit”.⁷ De verwijzing in de Nederlandse taalversie van artikel 17 van het ontwerp naar “lid 1” dient te worden vervangen door “het eerste lid”.

*

⁶ Na de voorgenomen wijzigingen zal deze paragraaf luiden: “Onverminderd artikel 6 betreffende de toegang tot veiligheidszones in noodgevallen, kan niemand toegang *hebben* tot de veiligheidszones, het gecategoriseerd kernmateriaal of de gecategoriseerde nucleaire documenten *verlenen* aan de persoon voor wie deze toegang wordt aangevraagd (...)”. Vergelijk met de Franse taalversie, waarin dezelfde paragraaf zal luiden: “Sans préjudice de l’article 6 relatif à l’accès aux zones de sécurité en cas d’urgence, nul ne peut *accorder* l’accès aux zones de sécurité, aux matières nucléaires catégorisées ou aux documents nucléaires catégorisés à la personne pour laquelle cet accès est sollicité (...)”.

⁷ Diverse bepalingen van het ontwerp maken in de Nederlandse taalversie bovendien gewag van “het zelfde besluit”, hetgeen eveneens moet worden verbeterd.

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

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'actualiser les règles d'accès aux matières nucléaires, aux zones de sécurité des installations nucléaires et des entreprises de transport nucléaire, ainsi qu'aux documents nucléaires, et d'étendre les cas dans lesquels un tel accès peut être octroyé, en prévoyant entre autres des règles pour l'accès d'urgence pour les personnes n'intervenant pas en tant que membres de services de secours ou de services de police (article 5 du projet), pour les visites (articles 6 à 8), dans le cadre desquelles une attention particulière est accordée aux visites de nature protocolaire (articles 7, § 4, et 9), et pour l'accès des personnes titulaires d'une habilitation de sécurité étrangère et des personnes non résidentes en Belgique ou résidentes depuis moins de cinq ans (articles 11 à 13). Par ailleurs, des règles sont élaborées en ce qui concerne l'accès à de futures zones de sécurité (article 14) et l'accès à des sites nucléaires à l'étranger (article 15).

À cet effet, le projet modifie l'arrêté royal du 17 octobre 2011 'relatif aux attestations de sécurité pour le secteur nucléaire et réglant l'accès aux zones de sécurité, aux matières nucléaires ou aux documents nucléaires dans certaines circonstances particulières'.

2.2. Par ailleurs, un formulaire type est instauré pour la notification de décisions relatives aux attestations de sécurité par le directeur général de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'Agence) ou son délégué. Pour ce faire, le projet modifie l'arrêté royal du 24 mars 2000 'portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité' (articles 17 et 18).

2.3. L'entrée en vigueur est prévue le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après la publication au Moniteur belge (article 19).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 17*bis*, alinéa 1^{er}, premier et deuxième tirets, 17*quater*, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, 18*bis*, § 3, et 24*bis* de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire' (ci-après : loi AFCN), ainsi que dans les articles 8*bis* et 22*bis*, alinéa 3, de la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé'.

3.1. L'article 17*bis*, alinéa 1^{er}, premier et deuxième tirets, de la loi AFCN habilite le Roi à arrêter, sur proposition de l'Agence, les mesures de protection physique qui doivent être prises

en ce qui concerne l'aménagement, la garde et la surveillance des lieux et des véhicules renfermant des matières nucléaires, ainsi qu'à déterminer le niveau minimum de protection pour chacune des catégories de matières nucléaires, tel qu'il est défini à l'article 17^{ter} de la loi AFCN.

3.2. En vertu de l'article 24^{bis} de la loi AFCN, le Roi peut déterminer les cas dans lesquels l'Agence doit établir des règlements d'une portée technique et non politique pour la mise en œuvre des arrêtés pris en exécution de cette loi.

3.3. Le préambule invoque, à titre de fondement juridique, diverses dispositions qui seraient encore « en projet ». Si ces fondements juridiques n'existaient pas encore, la demande d'avis serait prématurée et irrecevable. Tel n'est toutefois pas (plus) le cas.

Le projet de loi 'modifiant 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 la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, en ce qui concerne divers aspects du contrôle de la fiabilité des personnes et de la protection de l'information dans les secteurs nucléaire et radiologique'¹ a pour objet de modifier diverses dispositions dans lesquelles le projet soumis pour avis recherche son fondement juridique (à savoir les articles 17^{quater}, alinéa 1^{er}, 3^o, et 18^{bis}, § 3, de la loi AFCN, ainsi que les articles 8^{bis}² et 22^{bis}, alinéa 3³, de la loi du 11 décembre 1998).

La séance plénière de la Chambre des représentants a entre-temps adopté le projet de loi précité en sa séance du 25 janvier 2024⁴, de sorte que la section de législation peut tenir compte de ces dispositions modifiées dans le cadre de l'examen du projet.

3.4. Compte tenu notamment du tableau des fondements juridiques transmis par le délégué, il convient de formuler les observations suivantes.

3.4.1. Les articles 3 et 4 du projet prévoient que l'officier de sécurité de l'installation nucléaire ou de l'entreprise de transport nucléaire doit appartenir au personnel de l'entreprise considérée, et que si une même entreprise et ses unités d'établissement comptent plusieurs officiers de sécurité, ou si une entreprise comptant un officier de sécurité preste des travaux ou des services auprès de l'installation nucléaire ou de l'entreprise de transport nucléaire, les officiers de sécurité se tiennent mutuellement au courant, de manière systématique et dans les meilleurs délais, respectivement, des demandes d'enquêtes de sécurité, de vérification de sécurité et de

¹ Texte adopté par la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3689/3, pp. 4-5.

² Voir également l'avant-projet de loi 'modifiant la loi relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé', qui fait l'objet de la demande d'avis inscrite sous le numéro de rôle 75.110/2. Les modifications en projet tendent à modifier la formulation « attestation (de sécurité) » à l'article 8^{bis}, § 2, de la loi du 11 décembre 1998 en « avis (de sécurité) ».

³ L'abrogation de l'article 22^{bis} est prévue par l'article 8 de l'avant-projet de loi 'modifiant la loi relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé', qui a été soumis pour avis à la section de législation et est inscrit sous le numéro de rôle 75.110/2. L'article 25 de l'avant-projet précité reproduit dans une large mesure le contenu de l'article 22^{bis}, alinéa 3, de la loi du 11 décembre 1998.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n° 55-3689/4, p. 2. Voir également : Compte Rendu Intégral Séance plénière, 25 janvier 2024, n° CRIV 55 PLEN 286, pp. 59 et 85.

reconnaissance d'habilitation de sécurité ou des démarches à accomplir en ce qui concerne les habilitations et attestations de sécurité dans le cadre d'un contrat de prestation de travaux ou de services.

Cependant, aucune des dispositions mentionnées dans le préambule n'habilite le Roi à fixer le statut ou la mission de l'officier de sécurité.

3.4.1.1. L'article 1bis, 15°, b), de la loi du 11 décembre 1998 dispose néanmoins que, pour l'application de cette loi et de ses arrêtés d'exécution, il convient notamment d'entendre par « officier de sécurité » « le membre du personnel, titulaire d'une habilitation de sécurité, qui au sein d'une personne morale titulaire d'une habilitation de sécurité, est désigné par la direction de la personne morale pour veiller à l'observation des règles de sécurité ». L'article 1^{er}bis, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 17 octobre 2011 (article 3 du projet) confirme ce principe et précise les notions d'« entreprise » et d'« unité d'établissement ». Le pouvoir général d'exécution, inscrit à l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 1bis, 15°, b), de la loi du 11 décembre 1998, peut être invoqué pour cette précision. Tant cette disposition constitutionnelle que cette disposition légale seront par conséquent ajoutées au préambule.

3.4.1.2. L'article 1octies, § 2, de la loi du 11 décembre 1998 habilite le Roi à confier à l'officier de sécurité d'autres missions dans le cadre de l'application de cette loi. Cette disposition procure un fondement juridique aux articles 3 et 4 du projet. Le deuxième alinéa du préambule sera complété en ce sens.

3.4.2. Les articles 17 et 18 tirent leur fondement juridique de l'article 22^{quater} de la loi du 11 décembre 1998, qui habilite le Roi à fixer les délais et les modalités de notification et de délivrance des attestations de sécurité. Le deuxième alinéa du préambule sera complété en ce sens.

3.5. L'élaboration légitime d'arrêtés implique l'existence d'un fondement juridique adéquat au moment de leur adoption et que, le cas échéant, il faut attendre que le fondement juridique d'un arrêté existe effectivement pour adopter celui-ci. En effet, suivre le chemin inverse affecte la légalité de cet arrêté pour la période durant laquelle ce fondement juridique fait défaut, ainsi que la légalité des actes accomplis sur la base de cet arrêté. Les auteurs du projet veilleront dès lors à ce que l'arrêté royal envisagé entre en vigueur au plus tôt le même jour que la loi 'modifiant 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 la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, en ce qui concerne divers aspects du contrôle de la fiabilité des personnes et de la protection de l'information dans les secteurs nucléaire et radiologique', qui doit encore être confirmée et promulguée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. On adaptera le préambule conformément aux observations formulées aux points 3.4.1 à 3.4.2 à propos du fondement juridique du projet.

L'historique des fondements juridiques invoqués sera de surcroît actualisé.

Article 3

5. La référence aux notions d'« entreprise » et d'« unité d'établissement » au sens de la loi du 17 juillet 2013 'portant insertion du Livre III « Liberté d'établissement, de prestation de service et obligations générales des entreprises », dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre III et des dispositions d'application de la loi propres au livre III, dans les livres I et XV du Code de droit économique' sera corrigée. Ainsi, la loi précitée donne deux définitions différentes de la notion d'« entreprise » (voir les articles I.4, 1°, et I.5, 1°, du Code de droit économique (ci-après : CDE), insérés par l'article 2 de la loi précitée).

Par ailleurs, force est de constater que ces articles eux-mêmes ont entre-temps été modifiés, de sorte que l'article I.4, 1°, du CDE contient plutôt à l'heure actuelle une définition du terme « entité enregistrée », et l'article I.5, 1°, du CDE une définition du terme « entreprise soumise à obligation comptable ». Toutefois, pour l'application du Livre 3 du CDE, une définition de la notion d'entreprise est donnée à l'article I.4/1.1°, du CDE ⁵.

Une définition de la notion d'« unité d'établissement » peut être trouvée à l'article I.2, 16°, du CDE, mais cette disposition renvoie au terme précité « entité enregistrée ».

Par conséquent, les auteurs devront reconsidérer les définitions en question. Si l'intention est de s'aligner sur la terminologie du CDE, on fera directement référence aux définitions en vigueur pertinentes inscrites dans ce code.

Article 5

6. La référence aux « modalités décrites au présent paragraphe » que fait l'article 6bis, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 17 octobre 2011 n'est pas claire, ce paragraphe ne contenant pas lui-même de modalités. Les auteurs indiqueront mieux où ces modalités peuvent être trouvées.

7. Conformément à l'article 6bis, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 17 octobre 2011, le directeur général ou son délégué, le responsable du département ou du service de l'Agence qui a la sécurité dans ses attributions, accorde, refuse ou retire l'accès.

⁵ En outre, dans le cadre d'autres livres du CDE, des définitions – souvent similaires – de la notion d'« entreprise » sont encore données aux articles I.6, 12°, I.8, 39°, I.20, 7°, I.21, 8°, I.22/1, 4°, et I.23, 7°/1, du CDE.

Le pouvoir de prendre certaines décisions individuelles peut être confié à un fonctionnaire ou une institution – en l'espèce, le directeur général ou son délégué, dans ce cas le responsable du département ou du service de l'Agence qui a la sécurité dans ses attributions – pour autant que cette délégation de compétence soit clairement circonscrite. Cette délégation de compétence est opérée de préférence en précisant les circonstances dans lesquelles la compétence déléguée peut être exercée, en fixant les critères nécessaires qui guideront le fonctionnaire dans l'exercice du pouvoir délégué et en définissant la finalité pour laquelle ce pouvoir pourra être mis en œuvre. L'habilitation gagnerait à être complétée en ce sens.

Annexe

8. L'annexe 5, en projet, de l'arrêté royal du 24 mars 2000 fait référence à « l'arrêté royal du XX XX XXXX portant sur la sécurité des substances radioactives et de certaines matières nucléaires » et à « l'arrêté royal du XX XX XXXX portant sur la sécurité des établissements pour le stockage en surface des déchets radioactifs ». Ces projets d'arrêté ont entre-temps été soumis pour avis à la section de législation. Ils ont été inscrits le 2 février 2024 sous les numéros de rôle 75.542/16 et 75.543/16 et ont été rayés du rôle le 12 février 2024, conformément à l'article 84, § 5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Vu ce calendrier, ils n'auront peut-être pas encore été adoptés au moment où le présent avis sera donné. Cette partie du tableau de l'annexe 5 en projet ne pourra être adoptée que lorsque ces arrêtés royaux auront eux aussi été adoptés.

Observation finale

9. Le projet doit encore faire l'objet d'une vérification approfondie du point de vue de la rédaction. À titre d'exemple, on peut relever les imperfections suivantes dans le texte.

On corrigera la version néerlandaise de l'article 1^{er}, § 5, en projet, de l'arrêté royal du 17 octobre 2011 (article 2, 5^o et 6^o, du projet) ⁶.

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1^{er} de l'article 6bis, en projet, de l'arrêté royal du 17 octobre 2011 (article 5 du projet), le mot « te » sera inséré entre le segment de phrase « op het vereiste niveau gemachtigd » et le mot « zijn ». À l'alinéa 5 de ce même article en projet, dans le texte néerlandais, l'utilisation de la virgule entre les segments de phrase « het departement » et « of de dienst van het Agentschap » induit en erreur et donne à penser – à tort, ainsi qu'il ressort également de la version française – que l'habilitation échoit au « service de l'Agence qui a la sécurité dans ses attributions » en tant que tel.

⁶ Dans le texte néerlandais, après les modifications envisagées, ce paragraphe s'énoncera comme suit : « Onverminderd artikel 6 betreffende de toegang tot veiligheidszones in noodgevallen, kan niemand toegang hebben tot de veiligheidszones, het gecategoriseerd kernmateriaal of de gecategoriseerde nucleaire documenten *verlenen* aan de persoon voor wie deze toegang wordt aangevraagd (...) ». Comparez avec la version française du texte, dans laquelle le même paragraphe s'énoncera comme suit : « Sans préjudice de l'article 6 relatif à l'accès aux zones de sécurité en cas d'urgence, nul ne peut accorder l'accès aux zones de sécurité, aux matières nucléaires catégorisées ou aux documents nucléaires catégorisés à la personne pour laquelle cet accès est sollicité (...) ».

À l'article 13 du projet, le segment de phrase « het zelfde » sera remplacé par les mots « hetzelfde besluit » dans le texte néerlandais ⁷. Dans le texte néerlandais de l'article 17 du projet, la référence au « lid 1 » sera remplacé par « het eerste lid ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁷ Dans le texte néerlandais, plusieurs dispositions du projet mentionnent en outre « het zelfde besluit », mention qu'il convient également de corriger.