



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.978/3
van 29 september 2020

over

een ontwerp van besluit van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken ‘tot vaststelling van de regeling inzake de toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020 tot wazigmaking van de beelden van nucleaire installaties en kritieke inrichtingen, en tot inperking van het maken of verspreiden van luchtfoto’s van die installaties en inrichtingen, in het belang van de openbare veiligheid’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.978/3
du 29 septembre 2020

sur

un projet d’arrêté du Ministre de la Sécurité et de l’Intérieur ‘fixant le régime de l’autorisation du ministre de l’Intérieur, visée à l’article 3, alinéa premier, de la loi du 23 mars 2020 visant à flouter les images d’établissements nucléaires et sensibles et à limiter la prise ou la diffusion de photographies aériennes de ces établissements dans l’intérêt de la sécurité publique’

Op 2 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de regeling inzake de toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020 tot wazigmaking van de beelden van nucleaire installaties en kritieke inrichtingen, en tot inperking van het maken of verspreiden van luchtfoto's van die installaties en inrichtingen, in het belang van de openbare veiligheid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 september 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 september 2020.

*

Le 2 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘fixant le régime de l'autorisation du ministre de l'Intérieur, visée à l'article 3, alinéa premier, de la loi du 23 mars 2020 visant à flouter les images d'établissements nucléaires et sensibles et à limiter la prise ou la diffusion de photographies aériennes de ces établissements dans l'intérêt de la sécurité publique’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 septembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 septembre 2020.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken strekt tot regeling van de wijze waarop de toestemming bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020 ‘tot wazigmaking van de beelden van nucleaire installaties en kritieke inrichtingen, en tot inperking van het maken of verspreiden van luchtfoto’s van die installatie en inrichtingen, in het belang van de openbare veiligheid’ moet worden aangevraagd.

In artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald dat het verzoek tot toestemming moet worden ingediend bij het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC). In artikel 2 wordt verduidelijkt welke elementen dat verzoek moet bevatten.

RECHTSGROND

2. Blijkens de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond gezocht in artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020, dat luidt:

“Eenieder die, behoudens toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken, de klasse I-inrichtingen niet wazig maakt op de commerciële weergave van satellietbeelden alsook eenieder die, behoudens toestemming van diezelfde minister, luchtfoto's van die inrichtingen maakt en deze foto's of reproducties ervan publiceert, tentoonstelt, verkoopt of verspreidt op het grondgebied van het Rijk of daarbuiten, wordt bestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met geldboete van zesentwintig tot honderd euro.”

Uit die bepaling volgt dat de minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken bevoegd is om toestemming te verlenen, maar ze bevat geen delegatie aan de minister om verordenende bepalingen in dit verband vast te stellen. Bovendien beschikt een minister enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Koning die wel heeft op grond van artikel 108 van de Grondwet.

Bijgevolg is er geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. De erin opgenomen bepalingen kunnen evenwel worden ondergebracht in het uitvoerend koninklijk besluit, dat eveneens om advies is voorgelegd.¹ Zoals in advies 67.977/3 van 29 september 2020 wordt uiteengezet, is er echter thans geen rechtsgrond om het FANC te belasten met het in ontvangst nemen en behandelen van de verzoeken tot toestemming.

*

¹ Adviesaanvraag 67.977/3 met betrekking tot een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020 tot wazigmaking van de beelden van nucleaire installaties en kritieke inrichtingen, en tot inperking van het maken of verspreiden van luchtfoto's van die installaties en inrichtingen, in het belang van de openbare veiligheid’.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, soumis pour avis, a pour objet de régler la manière dont l'autorisation visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 2020 'visant à flouter les images d'établissements nucléaires et sensibles et à limiter la prise ou la diffusion de photographies aériennes de ces établissements dans l'intérêt de la sécurité publique' doit être demandée.

L'article 1^{er} du projet dispose que la demande d'autorisation doit être introduite auprès de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN). L'article 2 précise les éléments que doit contenir cette demande.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Il ressort du préambule de l'arrêté en projet que le fondement juridique est recherché dans l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 2020, qui s'énonce comme suit :

« Sera puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de vingt-six à cent euros toute personne qui, sans autorisation du ministre de l'Intérieur, omet de flouter les établissements de classe I sur les reproductions commerciales d'images satellites, ainsi que toute personne ayant pris des clichés aériens de ces établissements sans l'autorisation du ministre de l'Intérieur et qui publie, expose, vend ou diffuse ces clichés ou des reproductions de ces clichés sur le territoire du Royaume ou à l'étranger ».

Il découle de cette disposition que le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions est compétent pour accorder l'autorisation, mais elle ne contient pas de délégation au ministre lui permettant d'arrêter des dispositions réglementaires à cet égard. En outre, un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui que le Roi tire effectivement de l'article 108 de la Constitution.

Par conséquent, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement juridique. Les dispositions qu'il contient peuvent cependant être intégrées dans l'arrêté royal d'exécution, qui a également été soumis pour avis¹. Ainsi qu'il est exposé dans l'avis 67.977/3 du 29 septembre 2020, il n'existe toutefois pas actuellement de fondement juridique permettant de charger l'AFCN de la réception et du traitement des demandes d'autorisation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹ Demande d'avis 67.977/3 concernant un projet d'arrêté royal 'relatif à l'autorisation du ministre de l'Intérieur visée à l'article 3, alinéa premier, de la loi du 23 mars 2020 visant à flouter les images d'établissements nucléaires et sensibles et à limiter la prise ou la diffusion de photographies aériennes de ces établissements dans l'intérêt de la sécurité publique'.