RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.926/1/V
van 12 augustus 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het eerste deel van de Nationale Beleidsmaatregel met betrekking tot het langetermijnbeheer van hoogradioactief en/of langlevend afval en tot verduidelijking van het stapsgewijze proces voor de vaststelling van de andere delen van deze Nationale Beleidsmaatregel’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 71.926/1/V
du 12 août 2022

sur

un projet d’arrêté royal ‘instituant la première partie de la Politique nationale en matière de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie et précisant le processus d’institution par étapes des autres parties de cette Politique nationale’

#LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT#

Op 14 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2022,[*] een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het eerste deel van de Nationale Beleidsmaatregel met betrekking tot het langetermijnbeheer van hoogradioactief en/of langlevend afval en tot verduidelijking van het stapsgewijze proces voor de vaststelling van de andere delen van deze Nationale Beleidsmaatregel'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Kaat LEUS, staatsraad, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 augustus 2022.

*

Le 14 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 31 août 2022[**], sur un projet d'arrêté royal 'instituant la première partie de la Politique nationale en matière de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie et précisant le processus d'institution par étapes des autres parties de cette Politique nationale'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 9 août 2022. La chambre était composée de Geert DEBERSAQUES, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Kaat LEUS, conseiller d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 août 2022.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

[**] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat regels over het eerste deel van de Nationale Beleidsmaatregelen inzake het beheer van het radioactief afval en de verbruikte splijtstof in de zin van artikel 179, § 6, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 'betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980' en inzake het stapsgewijze proces voor de vaststelling van de andere delen van deze Nationale Beleidsmaatregelen.

2.2. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt op welke soorten van radioactief afval het ontwerp van toepassing is. Artikel 3 van het ontwerp geeft het stapsgewijs traject van de Nationale Beleidsmaatregel weer (paragraaf 1), bepaalt dat de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (hierna: NIRAS) de nodige initiatieven neemt om de voorstellen te doen die zijn bedoeld in artikel 179, § 6, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 (paragraaf 2) en voorziet in een overlegverplichting tussen NIRAS en de houders van verbruikte splijtstoffen (paragraaf 3). Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de verwerking van radioactief afval moet gebeuren rekening houdend met de noodzaak om de diepe berging op termijn te verzekeren en voorziet de mogelijkheid voor NIRAS om een oprichtings- en exploitatievergunning in dit kader aan te vragen. Artikel 5, § 1, bepaalt dat het voorontwerp van langetermijnbeheerconcept voor het radioactieve afval, in afwachting van het resultaat van het besluitvormingsproces bedoeld in artikel 7, de diepe berging van dit afval is op Belgisch grondgebied. Artikel 5, §§ 2 en 3, en artikel 6 leggen een aantal verplichtingen op aan NIRAS. Artikel 7 voorziet in nadere regels inzake het besluitvormingsproces en de rol van NIRAS daarbij. Artikel 9, 1°, van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van de wet van 12 juli 2022 'tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en tot wijziging van de programmawet van 30 december 2001'. Het te nemen besluit treedt in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 9, 2°, van het ontwerp).

3.1. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in artikel 179, § 6, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 'betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980', in artikel 7 van de wet van 12 juli 2022 'tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en tot wijziging van de programmawet van 30 december 2001' en in de artikelen 105 en 108 van de Grondwet.

De wet van 12 juli 2022 is op 22 juli 2022 bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en is op 1 augustus 2022 in werking getreden.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

3.2. Ingevolge de wijziging van artikel 179, § 6, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 bij artikel 5, 1°, van de wet van 12 juli 2022, luidt artikel 179, § 6, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 thans als volgt:

> "Rekening houdende met de noodzaak van een effectieve participatie van het publiek aan het besluitvormingsproces, stelt de Koning bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van de Instelling en na advies van de bevoegde regelgevende autoriteit, Nationale Beleidsmaatregelen vast en houdt deze in stand met betrekking tot het beheer van het radioactief afval en van de verbruikte splijtstof, in functie van de fysische, chemische en radiologische eigenschappen van het afval en van de verbruikte splijtstof, gebaseerd ten minste op de volgende algemene uitgangspunten:
>
> 1° de productie van radioactief afval wordt beperkt tot een zo laag als redelijkerwijze haalbaar niveau, wat de activiteit en het volume betreft, door middel van gepaste ontwerpmaatregelen en praktijken inzake bedrijfsvoering en ontmanteling, met inbegrip van de opwerking en het hergebruik van stoffen;
>
> 2° er wordt rekening gehouden met de onderlinge afhankelijkheid van alle stappen in de productie en het beheer van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval;
>
> 3° de verbruikte splijtstof en het radioactief afval worden op een veilige manier beheerd, waarbij de veiligheid op lange termijn van een bergingsinstallatie onder meer op veiligheidsmaatregelen berust die op lange termijn passief moeten kunnen worden;
>
> 4° de maatregelen worden ten uitvoer gelegd volgens een graduele aanpak;
>
> 5° de kosten voor het beheer van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval zijn ten laste van diegenen die deze stoffen hebben geproduceerd;
>
> 6° in alle stadia van het beheer van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval wordt een met bewijskrachtige gegevens onderbouwd en gedocumenteerd besluitvormingsproces gevolgd."

Die bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 8 en 9, 2°, van het ontwerp.

3.3. Voor artikel 7 van het ontwerp wordt, onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt in opmerking 17 over artikel 7, § 4, 3°, van het ontwerp, bijkomend rechtsgrond geboden door artikel 179, § 6, derde lid, van de wet van 8 augustus 1980, zoals ingevoegd bij artikel 5, 2°, van de wet van 12 juli 2022. Deze bepaling luidt:

> "De Koning bepaalt op voorstel van de Instelling de mechanismen inzake effectieve participatie van het publiek aan het besluitvormingsproces omtrent het beheer van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval."

3.4. Artikel 9, 1°, van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van "artikel 4 van de wet van xxx tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en tot wijziging van de programmawet van 30 december 2001".

Voor die bepaling wordt rechtsgrond gezocht in artikel 7 van de wet van 12 juli 2022, dat echter geen machtiging aan de Koning omvat. Wel bepaalt artikel 8 van de voornoemde wet:

> "De Koning bepaalt de datum van inwerkingtreding van artikel 5."

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Het aangehaalde artikel 8 biedt rechtsgrond voor artikel 9, 1°, van het ontwerp, met dien verstande dat de verwijzing naar "artikel 4 van de wet van xxx tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en tot wijziging van de programmawet van 30 december 2001" moet worden vervangen door een verwijzing naar artikel 5 van de wet van 12 juli 2022.

3.5. De artikelen 105 en 108 van de Grondwet bieden geen bijkomende rechtsgrond voor het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. In de aanhef wordt melding gemaakt van een regelgevingsimpactanalyse, die echter niet blijkt te zijn uitgevoerd.

Volgens de gemachtigde is er geen regelgevingsimpactanalyse vereist omdat het ontwerp autoregulering van de federale overheid zou betreffen, zodat de in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' bedoelde vrijstelling van toepassing zou zijn.

Met dat standpunt kan niet worden ingestemd. Het ontwerp heeft immers ook gevolgen voor derden en houdt dus meer in dan autoregulering binnen de federale overheid. Zo voorziet het ontwerp in een verplichting tot overleg met de houders van verbruikte splijtstoffen (artikel 3, § 3, van het ontwerp) en wordt de beleidskeuze gemaakt om radioactief afval te bergen op het Belgisch grondgebied (artikel 5, § 1, van het ontwerp).

De regelgevingsimpactanalyse zal dus nog moeten worden uitgevoerd.

5. In de aanhef wordt verwezen naar de bekendmaking van de verklaring bedoeld in artikel 16 van de wet van 13 februari 2006 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu'. Die bepaling luidt:

> "Wanneer een plan of een programma dat krachtens artikel 6 onderworpen is aan een milieueffectenbeoordeling wordt aangenomen, stelt de federale overheid bedoeld in artikel 3, 1°, a), een verklaring op die samenvat hoe de milieuoverwegingen werden geïntegreerd in het plan of programma en hoe rekening werd gehouden met het milieueffectenrapport en met de raadplegingen, georganiseerd overeenkomstig de artikelen 12, 13 en 14 en die de redenen vermeldt waarom is gekozen voor het plan of programma zoals het is aangenomen, zulks in het licht van de andere redelijke alternatieven die werden in overweging genomen en met vermelding van de belangrijkste maatregelen voor de monitoring van de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van het plan of programma.
>
> Wanneer een plan of een programma betreffende het milieu dat niet onderworpen is aan een milieueffectenbeoordeling wordt aangenomen, stelt de federale overheid bedoeld in artikel 3, 1°, a), een verklaring op die samenvat hoe rekening werd gehouden met de in toepassing van artikel 14 gehouden publieksraadpleging.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Het plan of programma zoals het werd aangenomen en de overeenkomstig lid 1 en 2 opgestelde verklaring worden bekendgemaakt bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad en verspreid op de Federale Portaalsite.

Binnen tien dagen na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, wordt een kopie van het plan of programma samen met de verklaring toegestuurd aan de in toepassing van artikel 12, tweede lid, geraadpleegde instanties en eventueel aan de Staat die in toepassing van artikel 13 werd geraadpleegd."

De gemachtigde deelde mee dat de bekendmaking van de verklaring in het Belgisch Staatsblad samen met het te nemen besluit zal gebeuren.

Er zal over moeten worden gewaakt dat die bekendmaking effectief plaatsvindt. Er dient ook over te worden gewaakt dat de vereiste vermelding op de Federale Portaalsite overeenkomstig artikel 16, derde lid, van de wet van 13 februari 2006 en de kennisgevingen bedoeld in artikel 16, vierde lid, van dezelfde wet eveneens zullen gebeuren.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het *sub* 4 vermelde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,[1] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

7. Het voor advies voorgelegde ontwerp stemt overeen met de tekst die eerder reeds voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd en die aanleiding heeft gegeven tot het advies 71.340/3 van 5 mei 2022.[2] In dat advies heeft de Raad de destijds ingediende adviesaanvraag voorbarig en bijgevolg onontvankelijk verklaard.

Zoals hiervoor reeds bleek uit de rechtsgrondanalyse, hebben de stellers van het ontwerp de tekst waarover de Raad van State advies 71.340/3 heeft uitgebracht niet aangepast aan de tekst van de latere wet van 12 juli 2022. De tekst is evenmin aangepast aan een eerdere wijziging van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 bij de wet van 7 november 2021 'houdende wijziging van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980'.[3]

[1] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies wordt opgemerkt.

[2] Adv.RvS 71.340/3 van 5 mei 2022 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het eerste deel van de Nationale Beleidsmaatregel met betrekking tot het langetermijnbeheer van hoogradioactief en/of langlevend afval en tot verduidelijking van het stapsgewijze proces voor de vaststelling van de andere delen van deze Nationale Beleidsmaatregel'.

[3] Dit blijkt uit de niet aangepaste verwijzing naar artikel 179, § 2, 4°, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1980 (zie verder, opmerking 18).

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Een dergelijke werkwijze valt te betreuren. Het leidt er immers toe dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies moet geven over een tekst waarin onvoldoende rekening is gehouden met recente wijzigingen van het juridisch kader, hoewel de adviesaanvrager daartoe de mogelijkheid had.

Algemene opmerkingen

8. Zoals blijkt uit het verslag aan de Koning, strekt het ontwerp tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2011/70/Euratom van de Raad van 19 juli 2011 'tot vaststelling van een communautair kader voor een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval'.

Artikel 4, leden 1 tot 3, van richtlijn 2011/70/Euratom luidt:

> "1. Er worden door de lidstaten nationale beleidsmaatregelen betreffende het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval opgesteld en in stand gehouden. Onverminderd artikel 2, lid 3, dragen de lidstaten de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor hun beheer van verbruikte splijtstof en het daardoor geproduceerde radioactief afval.
>
> 2. Indien radioactief afval of verbruikte splijtstof wordt overgebracht naar een lidstaat of een derde land, blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de veilige en verantwoorde berging van dit materiaal, ook voor al het als bijproduct gegenereerd afval, berusten bij de lidstaat of het derde land van waaruit het radioactief materiaal is verzonden.
>
> 3. Het nationale beleid wordt gebaseerd op de volgende uitgangspunten:
>
> a) de productie van radioactief afval wordt tot het praktisch haalbare minimum beperkt, zowel wat de activiteit als het volume ervan betreft, door middel van aangepaste ontwerpmaatregelen en praktijken inzake bedrijfsvoering en ontmanteling, met inbegrip van recycling en hergebruik van materialen;
>
> b) er wordt rekening gehouden met de onderlinge afhankelijkheid van alle stappen in de productie en het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval;
>
> c) verbruikte splijtstof en radioactief afval worden op een veilige manier beheerd, voor de lange termijn onder meer met passieve veiligheidsmaatregelen;
>
> d) bij de uitvoering van de maatregelen wordt een graduele aanpak gevolgd;
>
> e) de kosten voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval komen ten laste van degene die deze materialen hebben geproduceerd;
>
> f) in alle stadia van het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval wordt een empirisch onderbouwd en gedocumenteerd besluitvormingsproces gevolgd."

In het verslag aan de Koning wordt gesteld dat het de bedoeling is om stapsgewijs de in artikel 4 bedoelde nationale beleidsmaatregelen vast te stellen:

> "In eerste instantie maakt het vaststellen van het eerste deel van de Nationale Beleidsmaatregel een eerste beleidsbeslissing over de technische oplossing of de eindbestemming voor hoogactief en/of langlevend afval in België mogelijk. Het gaat dus om een voorontwerp van het concept, maar zonder te preciseren waar, hoe en wanneer dit concept zal worden uitgevoerd. Pas wanneer dit eerste deel van de Nationale Beleidsmaatregel is vastgesteld, zullen meer concrete plannen en beslissingen kunnen

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

bepalen waar, hoe en wanneer de eindbestemming kan worden uitgevoerd, in overleg met alle relevante belanghebbenden."

In dat verband om nadere toelichting gevraagd, onder meer rekening houdend met het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie inzake de omzetting van richtlijn 2011/70/Euratom,[4] stelde de gemachtigde:

"L'avant-projet d'arrêté royal vise à répondre à l'obligation prévue à l'article 4 de la directive 2011/70 transposé par l'article 179,§6, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, qui dispose notamment que 'par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition de l'Organisme et après avis de l'autorité de réglementation compétente, le Roi institue et maintient des Politiques nationales en matière de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé, en fonction des caractéristiques physiques, chimiques et radiologiques des déchets et du combustible usé'.

Dans ce cadre, l'arrêté en projet vise à définir, d'une part, le cadre nécessaire à la fixation par étapes et au maintien de la Politique nationale en matière de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie et, d'autre part, la première partie de ladite Politique.

La Politique nationale ne sera intégralement constituée que lorsque le ou les sites sur lequel ou lesquels est mis en œuvre le stockage en profondeur aura ou auront été choisis, ce choix ne pouvant intervenir qu'à un stade ultérieur.

Sur la base du retour d'expériences provenant de projets similaires à l'étranger, la durée qui peut s'écouler entre une première décision sur le principe de gestion par stockage en profondeur et sa mise en œuvre se compte en décennies. De nombreuses décisions sont nécessaires afin de fixer notamment le choix des roches hôtes à considérer, le ou les sites de mise en œuvre ou encore les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes. Ainsi la plupart des Pays Membres de l'UE ayant une Politique nationale de stockage en profondeur n'ont pas encore de site de mise en œuvre défini. Il apparaît donc judicieux de permettre que la Politique nationale soit subdivisée en plusieurs parties qui s'inscrivent dans un trajet progressif devant conduire à la mise en œuvre de la solution de gestion à long terme.

Dans la mesure où l'arrêté en projet fixe le cadre nécessaire à l'institution progressive de la politique nationale et en fixe la première partie, il nous semble qu'il répond à l'obligation imposée aux Etat membres d'instituer et maintenir des politiques nationales et, par conséquent, aux griefs qui fondent la procédure d'infraction initiée par la Commission européenne.

L'article 12 de la Directive 2011/70 porte sur le Programme national qui, conformément à l'article 179, paragraphe 8 de la loi du 8 août 1980, a été approuvé par l'arrêté ministériel portant fixation du premier Programme National de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs du 3 octobre 2016 (publié au Moniteur belge le 15 juin 2017).

Ce dernier inclut non seulement les Politiques nationales et les objectifs qu'elles cherchent à atteindre mais aussi de nombreux aspects liés notamment à la mise en pratique de ces Politiques."

[4] Op 27 november 2019 heeft de Europese Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht op grond van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) wegens de niet-tijdige omzetting van richtlijn 2011/70/Euratom door de Belgische Staat (document 2018/2013 C(2019) 8235 final). Dat advies betreft de omzetting van artikel 12, lid 1, a) en b), *juncto* artikel 4, lid 1, en artikel 12, lid 1, h), van de voormelde richtlijn.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Uit die toelichting kan worden opgemaakt dat de omzetting van richtlijn 2011/70/Euratom op een fragmentaire wijze gebeurt.[5] Er zal in elk geval over moeten worden gewaakt dat het door middel van het ontwerp gecreëerde kader – dat weinig concreet is, meermaals artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 parafraseert en een aantal niet-normatieve bepalingen omvat (zie verder, opmerkingen 10 en 11) – in latere fases concreter wordt om op die manier een rechtskader te creëren dat volledig beantwoordt aan de vereisten opgelegd door richtlijn 2011/70/Euratom, hetgeen op dit ogenblik niet het geval lijkt te zijn.

9. Bij de omzetting van een richtlijn dient in een apart artikel in het dispositief een verwijzing naar de omgezette richtlijn te worden opgenomen.[6] Er dient bijgevolg aan het ontwerp een nieuw artikel 2 te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2011/70/Euratom. De daaropvolgende artikelen dienen dan te worden vernummerd.

Aangezien de omzetting niet beperkt is tot artikel 4 van richtlijn 2011/70/Euratom,[7] verdient het eveneens aanbeveling om een omzettingstabel toe te voegen aan het verslag aan de Koning.

10. Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel indien de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding "overeenkomstig artikel … van de wet van …") en de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

Wat het voorliggend ontwerp betreft, zijn een aantal bepalingen van het ontwerp niet onontbeerlijk voor de goede verstaanbaarheid van het ontwerp. Zo wordt meermaals verwezen naar het principe van de omkeerbaarheid van de Nationale Beleidsmaatregel (artikel 3, § 1, en artikel 6, § 3, van het ontwerp), terwijl dit beginsel al voortvloeit uit artikel 179, § 6, vierde lid, van de wet van 8 augustus 1980 en het aan de Koning toekomt om de concrete modaliteiten ervan uit te werken. Voorts is bijvoorbeeld artikel 7, § 4, 2°, van het ontwerp, dat vereist dat de Nationale Beleidsmaatregel wordt vastgesteld met "bewijskrachtige en gedocumenteerde gegevens" louter een parafrasering van artikel 179, § 6, eerste lid, 6°, van de wet van 8 augustus 1980.

---

[5] Daarbij valt op te merken dat het ministerieel besluit van 3 oktober 2016 'tot vaststelling van het eerste Nationaal Programma voor het beheer van verbruikte splijtstoffen en radioactief afval', waar de gemachtigde naar verwijst, dateert van voor het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie.

[6] *Beginselen van de Wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, 94.1 en 94.2.

[7] Het ontwerp strekt bijvoorbeeld ook tot omzetting van artikel 10, lid 2, van richtlijn 2011/70/Euratom (*cf.* het advies over het voorontwerp van wet dat rechtsgrond biedt voor het voorliggend ontwerp: adv.RvS 71.379/3 van 20 mei 2022 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en tot wijziging van de programmawet van 30 december 2001', opmerking 4).

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Het verdient aanbeveling om de bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, uit het ontwerp weg te laten.

11. Het ontwerp bevat ook bepaalde zinsneden die op zich niet van normatieve aard zijn. Er kan bijvoorbeeld worden verwezen naar artikel 3, § 2, van het ontwerp, dat bepaalt dat NIRAS "te gelegener tijd, rekening houdend met de evolutie van het besluitvormingsproces" bepaalde voorstellen uitbrengt, en de voorwaarde in artikel 7, § 4, 1°, van het ontwerp dat bepaalde aspecten "op een doordachte manier worden bekeken".

Het verdient aanbeveling om dergelijke niet-normatieve bepalingen ofwel concreet uit te werken in duidelijk normatieve regels, ofwel uit het ontwerp weg te laten.

Opschrift, aanhef en de artikelen 3, 6 en 7

12.1. Het opschrift, de aanhef en de artikelen 3, 6 en 7 van het ontwerp moeten in overeenstemming worden gebracht met de tekst van artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980, waarin wordt verwezen naar "Nationale beleidsmaatregelen". De woorden "Nationale beleidsmaatregel" moeten dus telkens worden vervangen door de woorden "Nationale beleidsmaatregelen".

12.2. Gelet op de terminologie die wordt gehanteerd in artikel 179 van de wet van 8 augustus 1980 en artikel 2 van het ontwerp, dient de zinsnede in het opschrift "met betrekking tot het langetermijnbeheer van hoogradioactief en/of langlevend afval", die het toepassingsgebied van het ontwerp onjuist weergeeft, te worden vervangen door de zinsnede "met betrekking tot het beheer van radioactief afval en van als afval beschouwde verbruikte splijtstof".

Aanhef

13. De verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de aanhef moet nog worden aangepast in het licht van hetgeen bij de bespreking van de rechtsgrond is uiteengezet. De verwijzing naar de artikelen 105 en 108 van de Grondwet moet worden weggelaten. Er ontbreekt nog een verwijzing naar artikel 179, § 6, derde lid, van de wet van 8 augustus 1980, zoals ingevoegd door de wet van 12 juli 2022. Bij de verwijzing naar artikel 179, § 6, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 moet worden vermeld dat deze bepaling is vervangen door de wet van 12 juli 2022 (en moet de verwijzing naar een invoeging bij wet van 3 juni 2014 worden weggelaten). Tevens moet worden verwezen naar artikel 8 (en niet artikel 7) van de wet van 12 juli 2022.

Artikel 2

14. Artikel 2 omschrijft het materieel toepassingsgebied van het ontwerp, met name "hoogradioactief afval en op laag- en middelactief langlevend afval, met inbegrip van verbruikte splijtstof die als radioactief afval wordt beschouwd, radioactief afval afkomstig van de opwerking van verbruikte splijtstoffen en overtollige splijtstoffen die als radioactief afval worden beschouwd"

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

en "ander radioactief afval, waarvan de kenmerken verenigbaar zijn of verenigbaar worden gemaakt met de diepe berging".

In het verslag aan de Koning bij het ontwerp wordt een andere indeling vermeld, waarbij radioactief afval wordt ingedeeld in afval van categorieën A, B en C. Het verdient aanbeveling, met het oog op de rechtszekerheid, om de toelichting in het verslag aan de Koning te verduidelijken aan de hand van de terminologie die gehanteerd wordt in artikel 2 van het ontwerp.

Artikelen 3 tot 7

15. In de artikelen 3 tot 7 van het ontwerp wordt op niet-eenvormige wijze verwezen naar "het in artikel 2 bedoelde afval" en "het radioactieve afval bedoeld in artikel 2". De tekst dient eenvormig te worden gemaakt.

Artikel 5

16. In artikel 5, § 2, van het ontwerp moet de verwijzing naar "NIRAS" worden vervangen door een verwijzing naar het in artikel 1, 2°, van het ontwerp gedefinieerde begrip "Instelling".

Artikel 7

17. In artikel 7, § 4, 3°, van het ontwerp wordt gesteld dat de participatieve, billijke en transparante voorbereiding van beslissingen gebeurt "met middelen die de wettelijke en reglementaire verplichtingen aanvullen, zoals met name deliberatieve processen of representatieve panels samengesteld uit experten en burgers, in toepassing van artikel 179, § 6, lid 1 en lid 3 van de wet van 8 augustus 1980".

De draagwijdte van de aangehaalde zinsnede is onduidelijk. Het verslag aan de Koning stelt in dat verband:

> "(…) In dat kader zou de Koning, zoals uitdrukkelijk bepaald in de wet van 13 februari 2006 (artikelen 13 en 14), specifieke modaliteiten kunnen treffen voor de organisatie van de raadpleging van de bevoegde overheden en het publiek over de invoering van de latere delen van de Nationale Beleidsmaatregel. Deze modaliteiten kunnen bijvoorbeeld op niet exhaustieve wijze betrekking hebben op het verzamelen en opvolgen van de adviezen van het publiek of de in wet bedoelde instanties, of op het verstrekken van informatie in het kader van een grensoverschrijdende raadpleging.
>
> Ter ondersteuning van de voorbereiding van de beslissingen die overeenkomstig de wet van 13 februari 2006 genomen zullen worden, kan de Instelling bovendien, aanvullend en vooraf, een maatschappelijk debat organiseren waarbij de burgermaatschappij in grote mate wordt betrokken. Dit debat kan verschillende vormen aannemen, waarbij in het bijzonder gebruikgemaakt wordt van overlegprocessen of representatieve panels van deskundigen en burgers."

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Uit die toelichting blijkt dat beoogd wordt om NIRAS te machtigen om in te staan voor de organisatie van deliberatieve processen of representatieve panels inzake het besluitvormingsproces betreffende het beheer van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval (hetgeen verdergaand lijkt te zijn dan de organisatie van een "maatschappelijk debat" waarnaar in het verslag aan de Koning wordt verwezen).

Een dergelijke machtiging lijkt vooreerst niet inpasbaar in artikel 179, § 6, derde lid, van de wet van 8 augustus 1980, dat enkel in een mogelijkheid voorziet voor NIRAS om voorstellen te doen aan de Koning over mechanismen inzake effectieve participatie van het publiek aan het besluitvormingsproces:

> "De Koning bepaalt op voorstel van de Instelling de mechanismen inzake effectieve participatie van het publiek aan het besluitvormingsproces omtrent het beheer van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval."

Daarnaast is het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals NIRAS, 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-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[8]

Wat de draagwijdte van deze delegatie betreft, moet worden opgemerkt dat die ook inhoudelijke beleidskeuzes kan inhouden (bijvoorbeeld welke categorieën van burgers en experten zullen worden betrokken en of de participatieve processen zullen plaatsvinden op internationaal, nationaal, regionaal dan wel lokaal niveau), zonder dat in dit verband wordt voorzien in bijzondere waarborgen van politieke controle. Aangezien het gaat om essentiële beleidskeuzes, is de delegatie aan NIRAS niet aanvaardbaar en dient het ontwerp ter zake in een eigen regeling te voorzien.

---

[8] 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."

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

18. In artikel 7, § 4, 4°, van het ontwerp moet de verwijzing naar artikel 179, § 2, 4°, tweede lid, ingevolge een wijziging door de wet van 7 november 2021, worden vervangen door een verwijzing naar artikel 179, § 2, 4°, achtste lid.

19. In artikel 7, § 4, 5°, van het ontwerp moet de verwijzing naar artikel 179, § 6, vijfde lid, worden vervangen door een verwijzing naar artikel 179, § 6, zesde lid. Artikel 5, 2°, van de wet van 12 juli 2022 heeft immers een nieuw tweede lid ingevoegd in artikel 179, § 6, van de wet 8 augustus 1980, waardoor de nummering van de navolgende leden is gewijzigd.

Artikelen 8 en 9

20. Het is vanuit legistiek oogpunt gebruikelijk dat de inwerkingtredingsbepaling voorafgaat aan de uitvoeringsbepaling. De artikelen 8 en 9 van het ontwerp dienen bijgevolg van plaats te worden gewisseld.

Artikel 9

21. Aangezien het niet nodig is om de gemeenrechtelijke regel te herhalen dat het te nemen besluit in werking treedt op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad,[9] kan artikel 9 eenvoudigweg als volgt worden geformuleerd:

> "Artikel 5 van de wet van 12 juli 2022 tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en tot wijziging van de programmawet van 30 december 2001 treedt in werking."

Zowel artikel 5 van de wet van 12 juli 2022 als het aan te nemen besluit treden dan in werking op de tiende dag na de dag van de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.

*

[9] Artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen'.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis contient des règles concernant la première partie des Politiques nationales en matière de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé au sens de l'article 179, § 6, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980' et concernant le processus d'institution par étapes des autres parties de ces Politiques nationales.

2.2. L'article 2 du projet définit les types de déchets radioactifs auxquels le projet est applicable. L'article 3 du projet retrace le trajet par étapes de la Politique nationale (paragraphe 1er), dispose que l'Organisme national des Déchets radioactifs et des Matières fissiles enrichies (ci-après : ONDRAF) prend les initiatives nécessaires pour formuler les propositions visées à l'article 179, § 6, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1980 (paragraphe 2) et prévoit une obligation de concertation entre l'ONDRAF et les détenteurs de combustibles usés (paragraphe 3). L'article 4 du projet dispose que le traitement des déchets radioactifs doit se faire en tenant compte de la nécessité d'assurer à terme le stockage en profondeur et prévoit la possibilité pour l'ONDRAF de demander une autorisation de création et d'exploitation dans ce cadre. L'article 5, § 1er, dispose que l'avant-projet de gestion à long terme des déchets radioactifs, en attendant le résultat du processus décisionnel visé à l'article 7, est le stockage en profondeur de ces déchets sur le territoire belge. L'article 5, §§ 2 et 3, et l'article 6 imposent un certain nombre d'obligations à l'ONDRAF. L'article 7 fixe les modalités du processus décisionnel et le rôle de l'ONDRAF en la matière. L'article 9, 1°, du projet règle l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2022 'modifiant la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et modifiant la loi-programme du 30 décembre 2001'. L'arrêté envisagé entre en vigueur le dixième jour après sa publication au Moniteur belge (article 9, 2°, du projet).

3.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 179, § 6, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980', dans l'article 7 de la loi du 12 juillet 2022 'modifiant la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et modifiant la loi-programme du 30 décembre 2001' et dans les articles 105 et 108 de la Constitution.

La loi du 12 juillet 2022 a été publiée le 22 juillet 2022 au Moniteur belge et est entrée en vigueur le 1er août 2022.

3.2. Consécutivement à la modification de l'article 179, § 6, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1980 par l'article 5, 1°, de la loi du 12 juillet 2022, l'article 179, § 6, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1980 s'énonce actuellement comme suit :

> « Tenant compte de la nécessité d'une participation effective du public au processus de prise de décision, le Roi institue et maintient, par arrêté délibéré en Conseil des ministres,

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

sur proposition de l'Organisme et après avis de l'autorité de réglementation compétente, des Politiques nationales en matière de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé, en fonction des caractéristiques physiques, chimiques et radiologiques des déchets et du combustible usé, reposant au minimum sur les principes généraux suivants :

1° la production de déchets radioactifs est maintenue au niveau le plus bas qu'il est raisonnablement possible d'atteindre en termes d'activités et de volume, au moyen de mesures de conception appropriées et de pratiques d'exploitation et de démantèlement, y compris le retraitement et la réutilisation des substances ;

2° l'interdépendance des différentes étapes de la production et de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs est prise en considération ;

3° le combustible usé et les déchets radioactifs sont gérés de manière sûre, la sûreté à long terme d'une installation de stockage reposant notamment sur des dispositifs de sûreté qui doivent pouvoir devenir passifs à long terme ;

4° les mesures sont mises en œuvre selon une approche graduée ;

5° les coûts de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs sont supportés par ceux qui ont produit ces substances ;

6° un processus décisionnel documenté et fondé sur des données probantes régit toutes les étapes de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs ».

Cette disposition procure un fondement juridique aux articles 1er à 8 et 9, 2°, du projet.

3.3. Sous réserve de l'observation formulée au point 17 concernant l'article 7, § 4, 3°, du projet, l'article 7 du projet trouve un fondement juridique complémentaire dans l'article 179, § 6, alinéa 3, de la loi du 8 août 1980, inséré par l'article 5, 2°, de la loi du 12 juillet 2022. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Le Roi fixe sur proposition de l'Organisme les mécanismes de participation effective du public au processus de prise de décision relatif à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs ».

3.4. L'article 9, 1°, du projet règle l'entrée en vigueur de « l'article 4 de la loi du xxx modifiant la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et modifiant la loi-programme du 30 décembre 2001 ».

Pour cette disposition, un fondement juridique est recherché dans l'article 7 de la loi du 12 juillet 2022, qui ne contient toutefois pas d'habilitation au Roi. En revanche, l'article 8 de la loi précitée dispose :

« Le Roi détermine la date d'entrée en vigueur de l'article 5 ».

L'article 8 précité procure un fondement juridique à l'article 9, 1°, du projet, étant entendu que la référence à « l'article 4 de la loi du xxx modifiant la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et modifiant la loi-programme du 30 décembre 2001 » sera remplacée par une référence à l'article 5 de la loi du 12 juillet 2022.

3.5. Les articles 105 et 108 de la Constitution ne procurent pas de fondement juridique complémentaire au projet.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

FORMALITÉS

4. Le préambule fait mention d'une analyse d'impact de la réglementation qui s'avère toutefois ne pas avoir été réalisée.

Selon le délégué, une telle analyse n'est pas requise dès lors que le projet concernerait l'autorégulation de l'autorité fédérale, de sorte que la dispense visée à l'article 8, § 1er, 4°, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' serait applicable.

On ne peut se rallier à ce point de vue. En effet, le projet a également des conséquences pour les tiers et implique donc plus que l'autorégulation au sein de l'autorité fédérale. Ainsi, le projet prévoit une obligation de concertation avec les détenteurs de combustibles usés (article 3, § 3, du projet) et fait le choix politique de stocker des déchets radioactifs sur le territoire belge (article 5, § 1er, du projet).

L'analyse d'impact de la réglementation devra donc encore être réalisée.

5. Le préambule fait référence à la publication de la déclaration prévue par l'article 16 de la loi du 13 février 2006 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement'. Cette disposition s'énonce comme suit :

> « Lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme soumis à évaluation des incidences sur l'environnement en vertu de l'article 6, l'autorité fédérale visée à l'article 3, 1°, a), élabore une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ou le programme, la manière dont le rapport sur les incidences environnementales et les consultations effectuées en application des articles 12, 13 et 14 ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées et précisant les principales mesures de suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou du programme.
>
> Lors de l'adoption d'un plan ou d'un programme relatif à l'environnement et non soumis à évaluation des incidences sur l'environnement, l'autorité fédérale visée à l'article 3, 1°, a), élabore une déclaration résumant la manière dont la participation du public effectuée en application de l'article 14 a été prise en considération.
>
> Le plan ou le programme tel qu'il a été adopté et la déclaration élaborée conformément aux alinéas 1 et 2 sont publiés par extrait au Moniteur belge et diffusés sur le site du Portail fédéral.
>
> Dans les dix jours de la publication au Moniteur belge, une copie du plan ou du programme, ainsi que la déclaration, sont adressé[e]s aux instances consultées en application de l'article 12, alinéa 2 et, le cas échéant, à l'État qui a été consulté en application de l'article 13 ».

Le délégué a communiqué que la déclaration sera publiée au Moniteur belge en même temps que l'arrêté envisagé.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Il faudra veiller à ce que cette publication intervienne effectivement. On veillera également à ce que la mention requise sur le site du Portail fédéral conformément à l'article 16, alinéa 3, de la loi du 13 février 2006 et les notifications visées à l'article 16, alinéa 4, de la même loi interviennent également.

6. Si l'accomplissement de la formalité mentionnée au point 4 devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [1], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

7. Le projet soumis pour avis correspond au texte qui a déjà été soumis précédemment au Conseil d'État et qui a donné lieu à l'avis 71.340/3 du 5 mai 2022 [2]. Dans cet avis, le Conseil a déclaré que la demande d'avis introduite à l'époque était prématurée et donc irrecevable.

L'examen précité du fondement juridique a déjà montré que les auteurs du projet n'ont pas adapté le texte sur lequel le Conseil d'État a émis l'avis 71.340/3 au texte de la loi ultérieure du 12 juillet 2022. Le texte n'a pas non plus été adapté à une modification antérieure de l'article 179 de la loi du 8 août 1980 par la loi du 7 novembre 2021 'modifiant l'article 179 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980' [3].

Un tel procédé est regrettable. Il implique en effet que le Conseil d'État, section de législation, doit rendre un avis sur un texte qui n'a pas suffisamment tenu compte des récentes modifications du cadre juridique, bien que le demandeur d'avis ait eu la possibilité de le faire.

[1] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état l'avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans l'avis.

[2] Avis C.E. 71.340/3 du 5 mai 2022 sur un projet d'arrêté royal 'instituant la première partie de la Politique nationale en matière de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie et précisant le processus d'institution par étapes des autres parties de cette Politique nationale'.

[3] Ce qui ressort de la référence non adaptée à l'article 179, § 2, 4°, alinéa 2, de la loi du 8 août 1980 (voir plus loin, observation 18).

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Observations générales

8. Ainsi qu'il ressort du rapport au Roi, le projet vise à transposer partiellement la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 'établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs'.

L'article 4, paragraphes 1 à 3, de la directive 2011/70/Euratom s'énonce comme suit :

> « 1. Les États membres instituent et maintiennent des politiques nationales en matière de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs. Sans préjudice de l'article 2, paragraphe 3, chaque État membre est responsable, en dernier ressort, de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs qui ont été produits sur son territoire.
>
> 2. Si des déchets radioactifs ou du combustible usé sont transférés, en vue d'un traitement ou d'un retraitement, vers un État membre ou un pays tiers, la responsabilité en dernier ressort du stockage sûr et responsable de ces substances, y compris de tout déchet créé en tant que sous-produit, continue à incomber à l'État à partir duquel les substances radioactives ont été transférées.
>
> 3. Les politiques nationales reposent sur tous les principes suivants :
>
> a) la production de déchets radioactifs est maintenue au niveau le plus bas qu'il est raisonnablement possible d'atteindre, en termes d'activité et de volume, au moyen de mesures de conception appropriées et de pratiques d'exploitation et de démantèlement, y compris le recyclage et la réutilisation des substances ;
>
> b) l'interdépendance des différentes étapes de la production et de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs est prise en considération ;
>
> c) le combustible usé et les déchets radioactifs sont gérés de manière sûre, y compris à long terme grâce à des dispositifs de sûreté passive ;
>
> d) les mesures sont mises en œuvre selon une approche graduée ;
>
> e) les coûts de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs sont supportés par ceux qui ont produit ces substances ;
>
> f) un processus décisionnel documenté et fondé sur des données probantes régit toutes les étapes de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs ».

Le rapport au Roi indique que l'intention est de définir par étapes les politiques nationales visées à l'article 4 :

> « Dans un premier temps, l'adoption de la première partie de la Politique nationale permet de prendre une première décision stratégique sur la solution technique ou la destination finale pour les déchets de haute activité et/ou de longue durée de vie en Belgique. II s'agit donc d'un avant-projet sur le concept mais sans préciser où, comment et quand ce concept sera [mis] en œuvre. Ce n'est que quand cette première partie de Politique nationale aura été instituée que des plans et décisions plus concrets pourront définir où, comment et quand la destination finale pourra être réalisée et ce, en concertation avec toutes les parties prenantes ».

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Invité à fournir des précisions à ce sujet, compte tenu notamment de l'avis motivé de la Commission européenne relatif à la transposition de la directive 2011/70/Euratom [4], le délégué a répondu ce qui suit :

> « L'avant-projet d'arrêté royal vise à répondre à l'obligation prévue à l'article 4 de la directive 2011/70 transposé par l'article 179,§6, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, qui dispose notamment que 'par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition de l'Organisme et après avis de l'autorité de réglementation compétente, le Roi institue et maintient des Politiques nationales en matière de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé, en fonction des caractéristiques physiques, chimiques et radiologiques des déchets et du combustible usé'.
>
> Dans ce cadre, l'arrêté en projet vise à définir, d'une part, le cadre nécessaire à la fixation par étapes et au maintien de la Politique nationale en matière de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie et, d'autre part, la première partie de ladite Politique.
>
> La Politique nationale ne sera intégralement constituée que lorsque le ou les sites sur lequel ou lesquels est mis en œuvre le stockage en profondeur aura ou auront été choisis, ce choix ne pouvant intervenir qu'à un stade ultérieur.
>
> Sur la base du retour d'expériences provenant de projets similaires à l'étranger, la durée qui peut s'écouler entre une première décision sur le principe de gestion par stockage en profondeur et sa mise en œuvre se compte en décennies. De nombreuses décisions sont nécessaires afin de fixer notamment le choix des roches hôtes à considérer, le ou les sites de mise en œuvre ou encore les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes. Ainsi la plupart des Pays Membres de l'UE ayant une Politique nationale de stockage en profondeur n'ont pas encore de site de mise en œuvre défini. Il apparaît donc judicieux de permettre que la Politique nationale soit subdivisée en plusieurs parties qui s'inscrivent dans un trajet progressif devant conduire à la mise en œuvre de la solution de gestion à long terme.
>
> Dans la mesure où l'arrêté en projet fixe le cadre nécessaire à l'institution progressive de la politique nationale et en fixe la première partie, il nous semble qu'il répond à l'obligation imposée aux Etat membres d'instituer et maintenir des politiques nationales et, par conséquent, aux griefs qui fondent la procédure d'infraction initiée par la Commission européenne.
>
> L'article 12 de la Directive 2011/70 porte sur le Programme national qui, conformément à l'article 179, paragraphe 8 de la loi du 8 août 1980, a été approuvé par l'arrêté ministériel portant fixation du premier Programme National de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs du 3 octobre 2016 (publié au Moniteur belge le 15 juin 2017).
>
> Ce dernier inclut non seulement les Politiques nationales et les objectifs qu'elles cherchent à atteindre mais aussi de nombreux aspects liés notamment à la mise en pratique de ces Politiques ».

[4] Le 27 novembre 2019, la Commission européenne a émis un avis motivé sur la base de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour transposition tardive de la directive 2011/70/Euratom par l'État belge (document 2018/2013 C(2019) 8235 final). Cet avis concerne la transposition de l'article 12, paragraphe 1, a) et b), combiné avec l'article 4, paragraphe 1, et l'article 12, paragraphe 1, h), de la directive précitée.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Il se déduit de ces explications que la transposition de la directive 2011/70/Euratom est opérée d'une manière fragmentaire [5]. Il faudra en tout cas veiller à ce que le cadre créé par le projet – qui est peu concret, paraphrase à plusieurs reprises l'article 179 de la loi du 8 août 1980 et contient un certain nombre de dispositions non normatives (voir plus loin, observations 10 et 11) – devienne plus concret dans les phases ultérieures de façon à créer un cadre juridique répondant pleinement aux conditions imposées par la directive 2011/70/Euratom, ce qui ne paraît pas être le cas pour l'heure.

9. La transposition d'une directive impose qu'une référence à la directive transposée soit inscrite dans un article distinct du dispositif [6]. Il faudra dès lors ajouter au projet un article 2 nouveau visant la transposition partielle de la directive 2011/70/Euratom. Les articles suivants devront alors être renumérotés.

La transposition n'étant pas limitée à l'article 4 de la directive 2011/70/Euratom [7], il est également recommandé de joindre un tableau de transposition au rapport au Roi.

10. Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article … de la loi du … ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

En ce qui concerne le projet à l'examen, un certain nombre de ses dispositions ne sont pas indispensables pour sa bonne compréhension. Ainsi, il est fait plusieurs fois référence au principe de réversibilité de la Politique nationale (article 3, § 1er, et article 6, § 3, du projet), alors que ce principe découle déjà de l'article 179, § 6, alinéa 4, de la loi du 8 août 1980 et qu'il revient au Roi d'en fixer les modalités concrètes. En outre, par exemple, l'article 7, § 4, 2°, du projet, qui requiert que la Politique nationale soit instituée sur la base de « données probantes et documentées » est une simple paraphrase de l'article 179, § 6, alinéa 1er, 6°, de la loi du 8 août 1980.

[5] Il est à noter à cet égard que l'arrêté ministériel du 3 octobre 2016 'portant fixation du premier Programme National de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs', auquel le délégué fait référence, est antérieur à l'avis motivé de la Commission européenne.

[6] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, 94.1 et 94.2.

[7] Le projet vise par exemple également à transposer l'article 10, paragraphe 2, de la directive 2011/70/Euratom (*cf.* l'avis sur l'avant-projet de loi qui procure un fondement juridique au projet à l'examen : avis C.E. 71.379/3 du 20 mai 2022 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et modifiant la loi-programme du 30 décembre 2001', observation 4).

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

Il est recommandé d'omettre du projet les dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure en la reproduisant ou en la paraphrasant.

11. Le projet contient également certains segments de phrase qui, en soi, ne sont pas de nature normative. On peut par exemple citer l'article 3, § 2, du projet qui dispose que l'ONDRAF formule certaines propositions « en temps opportun, compte tenu de l'évolution du processus décisionnel », et la condition inscrite à l'article 7, § 4, 1°, du projet, imposant que certains aspects soient « considérés de manière raisonnée ».

Il est recommandé soit d'élaborer concrètement ces dispositions non normatives dans des règles clairement normatives, soit de les omettre du projet.

Intitulé, préambule et articles 3, 6 et 7

12.1. L'intitulé, le préambule et les articles 3, 6 et 7 du projet doivent être mis en conformité avec le texte de l'article 179 de la loi du 8 août 1980, qui renvoie à des « Politiques nationales ». Il y a donc lieu de remplacer chaque fois les mots « Politique nationale » par les mots « Politiques nationales ».

12.2. Compte tenu de la terminologie utilisée dans l'article 179 de la loi du 8 août 1980 et dans l'article 2 du projet, on remplacera dans l'intitulé le segment de phrase « en matière de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie », qui ne reflète pas correctement le champ d'application du projet, par le segment de phrase « en matière de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé considéré comme déchets radioactifs ».

Préambule

13. La référence aux dispositions procurant le fondement juridique figurant dans le préambule doit encore être adaptée au regard des observations formulées lors de l'examen du fondement juridique. On omettra la référence aux articles 105 et 108 de la Constitution. Il manque encore une référence à l'article 179, § 6, alinéa 3, de la loi du 8 août 1980, inséré par la loi du 12 juillet 2022. La référence à l'article 179, § 6, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1980 doit encore mentionner que cette disposition a été remplacée par la loi du 12 juillet 2022 (et il convient d'omettre la référence à une insertion par la loi du 3 juin 2014). En outre, il faut renvoyer à l'article 8 (et non à l'article 7) de la loi du 12 juillet 2022.

Article 2

14. L'article 2 définit le champ d'application matériel du projet, à savoir les « déchets radioactifs de haute activité et [les] déchets radioactifs de faible et moyenne activité et de longue durée de vie, en ce compris le combustible usé considéré comme déchets radioactifs, les déchets radioactifs issus du retraitement de combustibles usés et les matières fissiles excédentaires

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

considérées comme déchets radioactifs » ainsi que les « autres déchets radioactifs dont les caractéristiques sont compatibles ou rendues compatibles avec le stockage en profondeur ».

Le rapport au Roi joint au projet mentionne une autre classification, les déchets radioactifs y étant classés en déchets de catégories A, B et C. Afin de garantir la sécurité juridique, il est recommandé de préciser le commentaire dans le rapport au Roi en utilisant la terminologie employée à l'article 2 du projet.

Articles 3 à 7

15. Les articles 3 à 7 du projet visent de manière non uniforme les « déchets visés à l'article 2 » et les « déchets radioactifs visés à l'article 2 ». Le texte doit être uniformisé.

Article 5

16. À l'article 5, § 2, du projet, on remplacera la référence à « l'ONDRAF » par une référence à la notion d'« Organisme », définie à l'article 1er, 2°, du projet.

Article 7

17. L'article 7, § 4, 3°, du projet énonce que la préparation participative, équitable et transparente des décisions se fait « par des moyens qui viennent en complément des obligations légales et réglementaires, comme notamment des processus délibératifs ou des panels représentatifs composés d'experts et de citoyens, en application de l'article 179, § 6, alinéas 1[er] et 3[,] de la loi du 8 août 1980 ».

On n'aperçoit pas la portée du segment de phrase précité. Le rapport au Roi indique à cet égard ce qui suit :

> « (…) Dans ce cadre, des modalités spécifiques d'organisation de la consultation des autorités compétentes et du public sur l'institution des parties ultérieures de la Politique nationale pourraient être prises par le Roi, comme le prévoit expressément la loi du 13 février 2006 (articles 13 et 14). Ces modalités pourraient porter par exemple mais de façon non exhaustive, sur le recueillement et le suivi des avis du public ou des instances visées par la loi ou encore sur la mise à disposition des informations dans le cadre d'une consultation transfrontière.
>
> En outre, afin d'étayer la préparation des décisions qui seront prises conformément à la loi du 13 février 2006, l'Organisme a la possibilité d'organiser, de facon complémentaire et au préalable, un débat sociétal incluant largement la société civile. Ce débat pourrait revêtir différentes formes et recourir notamment à des processus délibératifs ou des panels représentatifs composés d'experts et de citoyens ».

Il ressort de ces explications qu'il s'agit d'habiliter l'ONDRAF à se charger de l'organisation de processus délibératifs ou de panels représentatifs dans le cadre du processus décisionnel en matière de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs (ce qui semble aller plus loin que l'organisation d'un « débat sociétal » visé dans le rapport au Roi).

#LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT#

Pareille habilitation ne semble pas, tout d'abord, pouvoir s'inscrire dans le cadre de l'article 179, § 6, alinéa 3, de la loi du 8 août 1980, qui prévoit uniquement la possibilité pour l'ONDRAF de faire des propositions au Roi concernant les mécanismes de participation effective du public au processus de prise de décision :

> « Le Roi fixe sur proposition de l'Organisme les mécanismes de participation effective du public au processus de prise de décision relatif à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs ».

Par ailleurs, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, tel que l'ONDRAF, 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 [8].

Concernant la portée de cette délégation, il y a lieu d'observer que celle-ci peut également impliquer des choix politiques sur le fond (par exemple, quelles catégories de citoyens et d'experts seront concernées et si les processus participatifs se dérouleront au niveau international, national, régional ou local), sans qu'il soit prévu à cet égard des garanties spéciales de contrôle politique. Dès lors qu'il s'agit de choix politiques essentiels, la délégation à l'ONDRAF est inadmissible et le projet doit prévoir un dispositif propre en la matière.

18. À l'article 7, § 4, 4°, du projet, il y a lieu, consécutivement à une modification apportée par la loi du 7 novembre 2021, de remplacer la référence à l'article 179, § 2, 4°, alinéa 2, par une référence à l'article 179, § 2, 4°, alinéa 8.

[8] 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 ».

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡

19. À l'article 7, § 4, 5°, du projet, on remplacera la référence à l'article 179, § 6, alinéa 5, par une référence à l'article 179, § 6, alinéa 6. L'article 5, 2°, de la loi du 12 juillet 2022 a en effet inséré un nouvel alinéa 2 dans l'article 179, § 6, de la loi du 8 août 1980, modifiant ainsi la numérotation des alinéas suivants.

Articles 8 et 9

20. Du point de vue de la légistique, il est d'usage que la disposition d'entrée en vigueur précède l'exécutoire. On permutera par conséquent les articles 8 et 9 du projet.

Article 9

21. Dès lors qu'il n'est pas nécessaire de rappeler la règle de droit commun selon laquelle l'arrêté envisagé entre en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge [9], on reformulera tout simplement l'article 9 comme suit :

> « L'article 5 de la loi du 12 juillet 2022 modifiant la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et modifiant la loi-programme du 30 décembre 2001 entre en vigueur ».

Tant l'article 5 de la loi du 12 juillet 2022 que l'arrêté envisagé entreront alors en vigueur le dixième jour suivant la publication de l'arrêté au Moniteur belge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS — Geert DEBERSAQUES

[9] Article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

‡LW-CCIWJEDFI-HBJCGVT‡