



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.338/3
van 3 november 2022

avis 72.338/3
du 3 novembre 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'houdende de praktische modaliteiten
volgens dewelke 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, dient te worden
gevraagd, alsook houdende de
praktische modaliteiten volgens
dewelke het Federaal Agentschap voor
Nucleaire Controle advies verstrekt'

un projet d'arrêté royal '(...) fixant les
modalités pratiques de la demande 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, et fixant les modalités
pratiques de l'avis que rend l'Agence
fédérale de Contrôle nucléaire'

Op 12 oktober 2022 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 ‘houdende de praktische modaliteiten volgens dewelke 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, dient te worden gevraagd, alsook houdende de praktische modaliteiten volgens dewelke het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle advies verstrekt’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 november 2022.

*

Le 12 octobre 2022, 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 ‘(...) fixant les modalités pratiques de la demande 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, et fixant les modalités pratiques de l'avis que rend l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 25 octobre 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 novembre 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. 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’ voorziet in de strafbaarstelling van eenieder die, behoudens toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken (hierna: de minister), de klasse I-inrichtingen niet wazig maakt op de commerciële weergave van satellietbeelden alsook eenieder die, behoudens toestemming van diezelfde minister, foto’s of andere opnamen van die inrichtingen maakt of deze of reproducties ervan publiceert, tentoonstelt, verkoopt of verspreidt op het grondgebied van het Rijk of daarbuiten.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de wijze te regelen waarop die toestemming moet worden gevraagd, evenals het advies dat het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) hieromtrent moet geven. Zo wordt bepaald welke gegevens het verzoek tot toestemming moet bevatten (artikel 2) en wordt in de mogelijkheid voorzien dat een gemandateerde aanvrager het verzoek indient (artikel 3). Voorts wordt bepaald dat het FANC advies verleent over het verlenen of weigeren van de toestemming en over de intrekking, de opheffing, de weigering of de verlenging van de lopende toestemming (artikel 4). Het FANC kan ook op eigen initiatief een advies verstrekken aan de minister met het oog op de intrekking of opheffing van een verleende toestemming (artikel 5).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 15^{septies}, vierde lid, 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’. In die bepaling wordt de Koning gemachtigd om, op voorstel van het FANC, de praktische nadere regels te bepalen volgens dewelke de toestemming vermeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020 moet worden gevraagd, alsook de nadere regels volgens dewelke het FANC advies verstrekt.

Het gegeven dat in artikel 3 van het ontwerp in de mogelijkheid wordt voorzien dat het verzoek wordt ingediend door een gemandateerde aanvrager en dat, volgens de gemachtigde (zie opmerking 5), hiermee rechtspersonen worden bedoeld, is hiermee niet onbestaanbaar. Uit het gegeven dat in artikel 2, §§ 2 en 3, van het ontwerp gewag wordt gemaakt van een *aanvrager*, in plaats van een *gemandateerde aanvrager*, blijkt immers dat naast rechtspersonen ook particuliere personen een dergelijk verzoek kunnen indienen, zodat eenieder

de in artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 maart 2020 vermelde toestemming kan krijgen. Uit het verslag aan de Koning, waarin wordt gesteld dat met het verzoek door een gemandateerde aanvrager wordt beoogd “beroepsverenigingen, belangengroepen of hobbygroepen de mogelijkheid te bieden de toestemming *gecentraliseerd* aan te vragen”, kan trouwens worden opgemaakt dat het om een bijkomende mogelijkheid gaat om een verzoek tot toestemming te vragen, bovenop hetgeen uit artikel 2 van het ontwerp voortvloeit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het tweede lid van de aanhef schrijve men in de Nederlandse tekst “voorstel” (in plaats van “voordracht”).

Artikel 1

5. In artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt het begrip “gemandateerde aanvrager” als volgt gedefinieerd:

“een beroepsvereniging, belangengroep of hobbygroep gemandateerd door haar leden”.

Luidens artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp kan de minister een meldingsplicht opleggen aan de gemandateerde aanvrager bij het vaststellen van inbreuken door één van haar leden of van de individuele aangeslotenen van deze leden. Zoals de gemachtigde bevestigde zijn de sancties waarin de wet van 15 april 1994 voorziet van toepassing op de gemandateerde aanvrager die de meldingsplicht waarin die bepaling voorziet, niet naleeft.

Gevraagd hoe die meldingsplicht kan worden afgedwongen wanneer het zou gaan om beroepsverenigingen, belangengroepen of hobbygroepen zonder rechtspersoonlijkheid, antwoordde de gemachtigde:

“Het moet inderdaad gaan om een aanvrager met rechtspersoonlijkheid. Een feitelijke vereniging kan geen aanvraag indienen voor haar leden.”

Zoals vermeld (opmerking 3) sluit dit niet uit dat de leden van een feitelijke vereniging op grond van artikel 2 van het te nemen besluit een verzoek indienen.

In de definitie van het begrip “gemandateerde aanvrager” in artikel 1, 2°, van het ontwerp zou ter wille van de rechtszekerheid wel moeten worden verduidelijkt dat de beroepsvereniging, belangengroep of hobbygroep in kwestie over rechtspersoonlijkheid moet beschikken.

Artikel 2

6. Luidens artikel 2, § 4, van het ontwerp wordt het model van het aanvraagformulier voor het verzoek tot toestemming ter beschikking gesteld op de website van het FANC.

Voor zover dat model louter betrekking heeft op de gegevens en de documenten die nodig zijn om na te gaan of de voorwaarden bepaald in het ontworpen besluit zijn nageleefd, wordt daarmee door het FANC geen verordenende bevoegdheid uitgeoefend en is er vanuit dat oogpunt geen bezwaar tegen de ontworpen regeling.

*

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. 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' prévoit l'incrimination de toute personne qui, sans autorisation du ministre de l'Intérieur (ci-après : le ministre), omet de flouter les établissements de classe I sur les reproductions commerciales d'images satellites, ainsi que de toute personne qui, sans autorisation du même ministre prend des clichés ou autres enregistrements de ces établissements ou qui publie, expose, vend ou diffuse ces clichés ou enregistrements ou des reproductions de ceux-ci sur le territoire du Royaume ou à l'étranger.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer les modalités selon lesquelles cette autorisation doit être demandée, ainsi que celles qui régissent la manière dont l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'AFCN) doit émettre un avis à cet égard. Il détermine ainsi les éléments que la demande d'autorisation doit comporter (article 2) et permet à un demandeur mandaté d'introduire la demande (article 3). Il prévoit en outre que l'AFCN émet un avis sur l'opportunité d'accorder ou de refuser l'autorisation et sur le retrait, l'abrogation, le refus ou la prolongation d'une autorisation en cours (article 4). L'AFCN peut également adresser d'initiative un avis au ministre en vue du retrait ou de l'abrogation d'une autorisation accordée (article 5).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 15^{septies}, alinéa 4, 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'. Cette disposition habilite le Roi à déterminer, sur proposition de l'AFCN, les modalités pratiques selon lesquelles l'autorisation visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 2020 doit être demandée, ainsi que les modalités selon lesquelles l'AFCN émet son avis.

Le fait que l'article 3 du projet prévoit la possibilité que la demande soit introduite par un demandeur mandaté et que, selon le délégué (voir l'observation 5), il s'agit de personnes morales, n'est pas incompatible avec la disposition précitée. Il résulte en effet du fait que l'article 2, §§ 2 et 3, du projet mentionne un *demandeur* au lieu d'un *demandeur mandaté* qu'outre des personnes morales, des personnes privées peuvent aussi introduire une telle demande, de sorte que tout un chacun peut obtenir l'autorisation mentionnée à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 2020. Il peut d'ailleurs se déduire du rapport au Roi, qui précise que l'introduction de la demande par un demandeur mandaté vise à « permettre aux associations

professionnelles, aux groupements d'intérêts ou aux groupes de loisirs de solliciter l'autorisation *de manière centralisée* », qu'il s'agit d'une possibilité supplémentaire d'introduire une demande d'autorisation, en plus de ce qui découle de l'article 2 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Au deuxième alinéa du préambule, on écrira dans le texte néerlandais « voorstel » (au lieu de « voordracht »).

Article 1^{er}

5. L'article 1^{er}, 2°, du projet définit la notion de « demandeur mandaté » en ces termes :

« une association professionnelle, un groupement d'intérêts ou un groupe de loisirs mandaté par ses membres ».

Selon l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, le ministre peut imposer un devoir de notification au demandeur mandaté si celui-ci constate des infractions commises par un de ses membres ou des affiliés individuels de ces membres. Ainsi que l'a confirmé le délégué, les sanctions prévues par la loi du 15 avril 1994 sont applicables au demandeur mandaté qui ne respecte pas le devoir de notification prévu dans cette disposition.

À la question de savoir comment ce devoir de notification peut être imposé lorsqu'il s'agit d'associations professionnelles, de groupements d'intérêts ou de groupes de loisirs dépourvus de la personnalité juridique, le délégué a répondu en ces termes :

« Het moet inderdaad gaan om een aanvrager met rechtspersoonlijkheid. Een feitelijke vereniging kan geen aanvraag indienen voor haar leden ».

Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus (observation 3), cette circonstance n'exclut pas que les membres d'une association de fait introduisent une demande sur le fondement de l'article 2 de l'arrêté envisagé.

Dans un souci de sécurité juridique, la définition de la notion de « demandeur mandaté » donnée à l'article 1^{er}, 2°, du projet devrait cependant préciser que l'association professionnelle, le groupement d'intérêts ou le groupe de loisirs en question doit disposer de la personnalité juridique.

Article 2

6. Selon l'article 2, § 4, du projet, le modèle du formulaire de demande de l'autorisation est mis à disposition sur le site web de l'AFCN.

Dans la mesure où ce modèle concerne uniquement les données et documents nécessaires pour vérifier si les conditions fixées dans l'arrêté en projet ont été respectées, l'AFCN n'exerce ainsi aucune compétence réglementaire et le dispositif en projet ne soulève aucune objection sous cet angle.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE