RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.773/3
van 3 juli 2023

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties voor wat betreft de onderzoeksreactoren’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.773/3
du 3 juillet 2023

sur

un projet d’arrêté royal ‘complétant l’arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires pour ce qui concerne les réacteurs de recherche’

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

Op 5 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot aanvulling van het koninklijk besluit van 30 november 2011 houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties voor wat betreft de onderzoeksreactoren'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2023.

*

Le 5 juin 2023, 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 'complétant l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires pour ce qui concerne les réacteurs de recherche'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 juin 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2023.

*

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

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 stellers van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de veiligheidsreferentieniveaus van de Vereniging van West-Europese regelgevers op nucleair gebied (WENRA)[1] om te zetten in bijzondere veiligheidsvoorschriften voor onderzoeksreactoren, voor zover deze nog niet vervat liggen in de generieke veiligheidsvoorschriften in hoofdstuk 2 van het koninklijk besluit van 30 november 2011 'houdende veiligheidsvoorschriften voor kerninstallaties', die ook op onderzoeksreactoren van toepassing zijn[2]. Daartoe vult het ontwerp het voormelde koninklijk besluit van 30 november 2011 aan met een hoofdstuk 4*bis*, houdende specifieke veiligheidsvereisten waaraan onderzoeksreactoren moeten voldoen (artikelen 2 en 3 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking één jaar na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de ontworpen artikelen 44, 45 en 46, van het koninklijk besluit van 30 november 2011, die in werking treden op 1 juli 2026 (artikel 5).

RECHTSGROND

3. Het te nemen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3 van de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle' (hierna: FANC-wet). Dit artikel bevat het geheel aan bevoegdheden die werden toevertrouwd aan de Koning om voorwaarden op te leggen aan het gebruik van ioniserende stralingen in normale omstandigheden en biedt een ruime rechtsgrond om verscheidene nucleaire veiligheidsvoorschriften vast te stellen.

4. In de aanhef wordt als rechtsgrond ook verwezen naar artikel 24*bis* van de FANC-wet. Dat artikel machtigt de Koning om de gevallen te bepalen waarin het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) reglementen met een technische en niet-beleidsmatige draagwijdte moet opstellen voor de uitvoering van de besluiten genomen ter uitvoering van deze wet.

[1] WENRA staat voor *Western European Nuclear Regulators Association*. Het rapport van WENRA van 17 februari 2021 over "Safety Reference Levels for Existing Reactors 2020", is digitaal raadpleegbaar, zie: https://www.wenra.eu/sites/default/files/publications/wenra_safety_reference_level_for_existing_reactors_2020.pdf.

[2] Het ontwerp voorziet in de verdere verfijning van de omzetting van richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 'houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties', wat betreft de onderzoeksreactoren.

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

Het te nemen besluit kent het FANC evenwel geen bevoegdheden toe om reglementen van enigerlei aard op te stellen, zodat het ontwerp geen rechtsgrond vindt in artikel 24*bis* van de FANC-wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 4, dient de verwijzing naar artikel 24*bis* van de FANC-wet uit de aanhef te worden weggelaten.

Omzettingsbepaling

6. In een nieuw artikel 1 van het ontwerp moet melding worden gemaakt van de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 'houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties'.

Artikel 1

7. De draagwijdte van de zinsnede "bepaalde andere toepassingen" in de ontworpen definitie van het begrip 'onderzoeksreactor' (ontworpen artikel 1, vierde lid, 1°, van het koninklijk besluit van 30 november 2011) is niet duidelijk. Zo is het niet duidelijk hoe omvangrijk de onderzoeksdoeleinden moeten zijn alvorens sprake is van een onderzoeksreactor, noch valt uit het ontwerp af te leiden of de zinsnede "bepaalde andere toepassingen" een beperkende invulling moet krijgen.

Op de vraag of deze "andere toepassingen" een verband moeten vertonen met de "onderzoeksdoeleinden" en of deze hieraan ondergeschikt moeten zijn alvorens een kernreactor kan worden gekwalificeerd als onderzoeksreactor, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Selon la définition reprise du glossaire de l'AIEA, un réacteur de recherche est un réacteur avec lequel on peut produire et utiliser le flux de neutrons et de rayonnements ionisants à des fins de recherche et pour certains autres usages, par exemple pour éducation et formation des scientifiques et étudiants, ainsi que pour la production des radio-isotopes pour des applications industrielles et les médicales."

Nu het toepassingsgebied van de ontworpen regeling gekoppeld wordt aan de kwalificatie van een installatie als 'onderzoeksreactor' (artikel 2 van het ontwerp; zie ook opmerking 9), zou het de rechtszekerheid ten goede komen mocht nader worden verduidelijkt in de tekst van het ontwerp, of minstens in het verslag aan de Koning, hoe de zinsnede "bepaalde andere toepassingen" dient te worden geïnterpreteerd.

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

8. Ook de woorden "of andere doeleinden" in de ontworpen definitie van het begrip 'experimentele opstelling' (ontworpen artikel 1, vierde lid, 2°, van het koninklijk besluit van 30 november 2011) zijn niet duidelijk. Het verdient aanbeveling om in de tekst van het ontwerp, of minstens in het verslag aan de Koning, aan te geven wat onder "andere doeleinden" moet worden verstaan.

Artikel 2

9. De ontworpen zinsnede "kernreactoren die worden gebruikt voor onderzoeksdoeleinden zoals gedefinieerd in artikel 1, moet worden vervangen door "onderzoeksreactoren, zoals gedefinieerd in artikel 1".

Artikel 3

10. Naar luid van artikel 28 van de FANC-wet is de vergunninghouder onder alle omstandigheden verantwoordelijk voor de bescherming van de werknemers, de bevolking en het leefmilieu tegen de gevaren of gezondheidsnadelen die kunnen voortvloeien uit de uitoefening van zijn handeling. Het FANC houdt conform artikel 14 van de FANC-wet en het ontworpen artikel 59 van het koninklijk besluit van 30 november 2011[3], toezicht op de exploitant, en controleert of deze de gestelde vereisten op afdoende wijze naleeft.

Het te nemen besluit honoreert dit principe, en bevat een reeks abstracte voorschriften en doelstellingen die de exploitanten moeten nastreven, waarbij de keuze van de middelen om deze doelstellingen te bereiken aan de exploitanten zelf wordt overgelaten.[4] De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft deze praktijk in het verleden reeds bekritiseerd vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid,[5] des te meer wanneer, zoals in het ontworpen besluit, inbreuken op de ontworpen regeling strafbaar worden gesteld.[6]

De ontworpen regeling komt daardoor bovendien op gespannen voet te staan met het legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, dat niet enkel een

[3] Huidig artikel 42 van het koninklijk besluit van 30 november 2011, zoals vernummerd tot artikel 59 door artikel 4 van het ontwerp.

[4] Zo kan er bij wijze van voorbeeld op worden gewezen dat de exploitant op grond van het ontworpen artikel 42 een onafhankelijke interne beoordelingsentiteit ("organisatorische entiteit", vergelijkbaar met het managementsysteem voorzien door artikel 18 van het koninklijk besluit van 30 november 2011) moet oprichten en met "de overeenstemmende autoriteit" bekleden, hetgeen volgens de gemachtigde erop neerkomt dat deze entiteit over voldoende bevoegdheid moet beschikken om de werkzaamheden onafhankelijk uit te voeren. Overeenkomstig de ontworpen artikelen 44.5.2 en 44.6.2 beoordeelt de exploitant bijvoorbeeld ook zelf of er een noodzaak bestaat om te beschikken over meerdere middelen om de reactor te kunnen uitschakelen en uitgeschakeld te houden, respectievelijk over een tweede instrumentatie- en controlesysteem.

[5] Adv.RvS 50.241/3 van 11 oktober 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 november 2011, opmerking 5.

[6] Zie artikel 49 *jo*. artikelen 50 tot 52 van de FANC-wet (voor wat betreft de strafsancties) en artikel 49 *jo*. artikelen 53 tot 64 (voor wat betreft de administratieve sancties).

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

formeel maar ook een materieel karakter heeft, vereist namelijk dat de strafbaarstelling wordt bepaald in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen.[7]

*

[7] Zie o.m. GwH 5 februari 2015, nr. 13/2015, B.16; GwH 26 maart 2015, nr. 41/2015, B.12; GwH 17 september 2015, nr. 110/2015, B.3.3; GwH 14 januari 2016, nr. 1/2016, B.5.1 tot B.5.3; GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.18.2; GwH 25 mei 2016, nr. 72/2016, B.5.1; GwH 28 september 2017, nr. 106/2017, B.25.3; GwH 18 januari 2018, nr. 8/2018, B.7; GwH 22 december 2022, nr. 170/2022, B.5.2; GwH 2 februari 2023, nr. 18/2023, B.6.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.51; GwH 2 maart 2023, nr. 33/2023, B.67.2. Zie ook adv.RvS 71.317/1 van 11 april 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 mei 2022 'tot uitstel van de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de uitvoering van vrijheidsstraffen van drie jaar of minder', opmerking 4.

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer les niveaux de référence de sûreté de l'Association des autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest (WENRA) [1] en prescriptions de sûreté particulières pour réacteurs de recherche, pour autant que celles-ci ne figurent pas encore dans les prescriptions de sûreté génériques contenues au chapitre 2 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 'portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires', qui s'appliquent également aux réacteurs de recherche [2]. À cet effet, le projet complète l'arrêté royal du 30 novembre 2011 précité par un chapitre 4*bis* contenant les exigences de sûreté spécifiques auxquelles les réacteurs de recherche doivent satisfaire (articles 2 et 3 du projet).

L'arrêté envisagé entre en vigueur un an après sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 44, 45 et 46, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, qui entrent en vigueur le 1er juillet 2026 (article 5).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté envisagé trouve un fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire' (ci-après : la loi AFCN). Cet article contient l'ensemble des pouvoirs confiés au Roi lui permettant d'imposer des conditions à l'utilisation des rayonnements ionisants dans des circonstances normales et procure un fondement juridique étendu, qui permet de fixer plusieurs prescriptions de sûreté nucléaire.

4. Le préambule vise également à titre de fondement juridique l'article 24*bis* de la loi AFCN. Cet article habilite le Roi à déterminer les cas dans lesquels l'Agence fédérale de Contrôle Nucléaire (ci-après : AFCN) doit établir des règlements d'une portée technique et non-politique pour la mise en œuvre des arrêtés pris en exécution de cette loi.

[1] WENRA signifie *Western European Nuclear Regulators Association*. Le rapport de WENRA du 17 février 2021 sur les « Safety Reference Levels for Existing Reactors 2020 » est consultable au format numérique, voir : https://www.wenra.eu/sites/default/files/publications/wenra_safety_reference_level_for_existing_reactors_2020.pdf.

[2] Le projet affine davantage la transposition de la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 'modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires', en ce qui concerne les réacteurs de recherche.

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

Toutefois, l'arrêté envisagé n'attribue pas de pouvoirs à l'AFCN pour établir des règlements de quelque nature que ce soit, de sorte que le projet ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 24*bis* de la loi AFCN.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 4, la référence à l'article 24*bis* de la loi AFCN doit être omise du préambule.

Disposition de transposition

6. Un nouvel article 1er du projet doit faire mention de la transposition partielle de la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 'modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires'.

Article 1er

7. La portée du membre de phrase « certains autres usages » dans la définition en projet de la notion de 'réacteur de recherche' (article 1er, alinéa 4, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011) n'est pas claire. Ainsi, on n'aperçoit pas clairement à quel point la part des fins de recherche doit être importante avant qu'il soit question d'un réacteur de recherche et il ne se déduit pas non plus du projet si le segment de phrase « certains autres usages » doit avoir une portée restrictive.

À la question de savoir si ces « autres usages » doivent être liés aux « fins de recherche » et si ceux-ci doivent leur être subordonnés pour qu'un réacteur nucléaire puisse être qualifié de réacteur de recherche, le délégué a répondu en ces termes :

> « Selon la définition reprise du glossaire de l'AIEA, un réacteur de recherche est un réacteur avec lequel on peut produire et utiliser le flux de neutrons et de rayonnements ionisants à des fins de recherche et pour certains autres usages, par exemple pour éducation et formation des scientifiques et étudiants, ainsi que pour la production des radio-isotopes pour des applications industrielles et les médicales ».

Dès lors que le champ d'application du régime en projet est lié à la qualification d'une installation comme 'réacteur de recherche' (article 2 du projet ; voir également l'observation 9), il serait préférable, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de préciser plus avant dans le texte du projet, ou à tout le moins dans le rapport au Roi, comment le segment de phrase « certains autres usages » doit être interprété.

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

8. Les mots « ou à d'autres fins » figurant dans la définition en projet de la notion de 'dispositifs expérimentaux' (article 1er, alinéa 4, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011) ne sont pas clairs non plus. Il est recommandé d'indiquer dans le texte du projet, ou à tout le moins dans le rapport au Roi, ce qu'il faut entendre par « d'autres fins ».

Article 2

9. Le membre de phrase en projet « réacteurs nucléaires qui sont utilisés à des fins de recherche, tels que définis à l'article 1er » doit être remplacé par « réacteurs de recherche, tels que définis à l'article 1er ».

Article 3

10. Aux termes de l'article 28 de la loi AFCN, le détenteur d'autorisation est responsable, en toutes circonstances, d'assurer la protection des travailleurs, de la population et de l'environnement contre les risques ou les inconvénients sanitaires qui pourraient découler de l'exercice de sa pratique. Conformément à l'article 14 de la loi AFCN et à l'article 59, en projet, de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 [3], l'AFCN surveille l'exploitant et contrôle si celui-ci respecte adéquatement les exigences imposées.

L'arrêté envisagé respecte ce principe et contient une série de prescriptions et d'objectifs abstraits vers lesquels les exploitants doivent tendre, le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs étant laissé aux exploitants eux-mêmes [4]. La section de législation du Conseil d`État a déjà critiqué cette pratique dans le passé du point de vue de la sécurité juridique [5], d'autant plus si des infractions au régime en projet sont sanctionnées [6], comme c'est le cas dans l'arrêté en projet.

De ce fait, le régime en projet se heurte en outre au principe de légalité, inscrit à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le principe de légalité en matière pénale, qui a un caractère non seulement formel mais

[3] L'actuel article 42 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011, renuméroté en article 59 par l'article 4 du projet.

[4] Ainsi, à titre d'exemple, on peut souligner que sur le fondement de l'article 42, en projet, l'exploitant doit établir une entité d'évaluation interne indépendante (« entité organisationnelle », comparable au système de gestion prévu par l'article 18 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011) et l'investir de « l'autorité correspondante », ce qui, selon le délégué, implique que cette entité doit disposer d'un pouvoir suffisant pour effectuer les travaux de manière indépendante. Conformément aux articles 44.5.2 et 44.6.2, en projet, l'exploitant apprécie également lui-même, par exemple, s'il est nécessaire de disposer de plusieurs moyens permettant de mettre le réacteur à l'arrêt et de le maintenir à l'arrêt, respectivement d'un deuxième système d'instrumentation et de contrôle.

[5] Avis C.E. 50.241/3 du 11 octobre 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 novembre 2011, observation 5.

[6] Voir l'article 49, combiné avec les articles 50 à 52 de la loi AFCN (en ce qui concerne les sanctions pénales) et l'article 49, combiné avec les articles 53 à 64 (en ce qui concerne les sanctions administratives).

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡

également matériel, requiert en effet que l'incrimination soit déterminée en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique [7].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[7] Voir notamment C.C., 5 février 2015, n° 13/2015, B.16 ; C.C., 26 mars 2015, n° 41/2015, B.12 ; C.C., 17 septembre 2015, n° 110/2015, B.3.3 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 1/2016, B.5.1 à B.5.3 ; C.C., 18 février 2016, n° 25/2016, B.18.2 ; C.C., 25 mai 2016, n° 72/2016, B.5.1 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 106/2017, B.25.3 ; C.C., 18 janvier 2018, n° 8/2018, B.7 ; C.C., 22 décembre 2022, n°170/2022, B.5.2 ; C.C., 2 février 2023, n° 18/2023, B.6.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.51 ; C.C., 2 mars 2023, n° 33/2023, B.67.2. Voir également l'avis C.E. 71.317/1 du 11 avril 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 18 mai 2022 'visant à reporter l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins', observation 4.

‡LW-BEHXLAHAE-HDHHDMW‡