

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 164.522 du 8 novembre 2006

G./A.112.118/VI-16.461

En cause : **1. L'UNION PROFESSIONNELLE BELGE DES MEDECINS
SPECIALISTES EN MEDECINE NUCLEAIRE,**
avenue de la Couronne, n° 20,
1050 Bruxelles,

2. INGELS Michel,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et Luc CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill, n° 253,
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par :
1. le Ministre de l'Intérieur,
2. le Ministre de l'Emploi,

 ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat à la Cour de Cassation,
avenue Louise, n° 523,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 octobre 2001 par l'UNION PROFESSIONNELLE BELGE DES MEDECINS SPECIALISTES EN MEDECINE NUCLEAIRE et Michel INGELS qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 24 août 2001 fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants, publié au Moniteur belge le 30 août 2001;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 28 juin 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 octobre 2006;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Alain MERCIER, loco Mes Benoît CAMBIER et Luc CAMBIER, avocat, comparaissant pour les requérants et Me Gauthier PICK, loco Me Michel MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La protection de la population contre le danger résultant des radiations ionisantes a été réglée par la loi du 29 mars 1958 ainsi que par l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes.

2. La loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes prévoyait, en son article 3bis, que :

" § 1er. Le Roi peut déterminer des redevances qui sont perçues :
1° au profit de l'Etat ou des organismes de contrôle agréés pour couvrir, en tout ou en partie, les frais d'administration, de contrôle ou de surveillance, résultant de l'application des mesures prises en exécution de l'article 2;
(...)".

3. L'arrêté royal du 25 mai 1982 relatif à l'établissement des redevances en application de la réglementation concernant les radiations ionisantes a déterminé le montant de ces redevances.

Cet arrêté royal a été abrogé et remplacé avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1998 par l'arrêté royal du 28 mai 1999 fixant le tarif et le mode de paiement des

redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants.

4. La loi du 29 mars 1958, précitée, a été abrogée par l'article 52 de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnement ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, disposition entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2001, en application d'un arrêté royal du 20 juillet 2001, publié au Moniteur belge du 30 août 2001.

5. L'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, en abrégé A.F.C.N., est un établissement public de catégorie C créé par l'article 2 de la loi précitée du 15 avril 1994. Cette disposition est entrée en vigueur le 14 mars 1997.

Les articles 14 à 30 de la loi précitée, en sus de la détermination des pouvoirs du Roi en matière de délivrance d'autorisations et des diverses habilitations au Roi, définissent notamment les missions de l'Agence. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2001.

Le but de la création de cette institution, tel qu'il se dégage de l'exposé introductif du Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement en Commission de la Santé publique et de l'Environnement de la Chambre des Représentants, était notamment de concentrer en un même organisme les activités de contrôle et de surveillance en matière de protection nucléaire auparavant exercées, sous l'empire de l'ancienne réglementation citée ci-dessus, par plusieurs départements ministériels (ou organismes agréés) (Doc. parl., Ch., sess. 1992-1993, n° 1124/5, pp. 2 à 4).

Ces missions de contrôle et de surveillance visent d'une manière générale, autant les "établissements où sont mis en oeuvre des rayonnements ionisants" (article 15, alinéa 1^{er}) que "la radioactivité du territoire dans son ensemble, aussi bien dans les conditions normales qu'en cas d'urgence" (article 21, alinéa 1^{er}). En particulier, en ce qui concerne la surveillance des établissements, il est prévu que l'Agence "contrôle le respect des conditions imposées par l'autorisation de création et d'exploitation" (article 16, § 3).

Ces dispositions confèrent encore à l'Agence d'autres missions, par exemple, des missions d'avis ou d'information.

L'Agence est autorisée, en vertu de l'article 28, à déléguer à des organismes agréés par elle, sous sa propre responsabilité, l'exercice de certaines de ses missions, comme la réception de nouvelles installations.

6. Le financement des activités de l'Agence est prévu aux articles 12 et 31 de la loi du 15 avril 1994, précitée.

En application de l'article 12, § 4, a été adopté l'arrêté royal du 28 mai 1999, précité, et prévoyant une entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 1998.

Cet arrêté établissait, au profit de l'Agence, diverses redevances, notamment, en vertu de l'article 3, a, une redevance de 5000 francs "à l'occasion de l'introduction des demandes d'autorisation relatives aux établissements de classe II visés à l'article 3 du règlement général" et, en vertu de l'article 8, c, une redevance annuelle de 5000 francs à la charge des exploitants des établissements de classe II autorisés en vertu du même règlement général.

7. L'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2001.

Cet arrêté royal abroge, à la date du 1^{er} septembre 2001, l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes.

Les articles 50 à 55.3., formant le chapitre VI "Applications médicales des radiations ionisantes" de cet arrêté royal, ont été annulés par l'arrêt n° 164.521 du 8 novembre 2006, avec effet à la date de son prononcé.

En son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, cet arrêté précise notamment :

" Le présent règlement s'applique à toutes les pratiques qui impliquent un risque résultant de l'exposition à des rayonnements ionisants émanant soit d'une source artificielle, soit d'une source naturelle de rayonnement lorsque les radionucléides naturels sont traités, ou l'ont été, en raison de leurs propriétés radioactives, fissiles ou fertiles, et notamment :

1. à la production, au traitement, à la manipulation, à l'utilisation, à la détention, au stockage, au transport, au transit, ainsi qu'à l'offre en vente, à la vente, à la cession à titre onéreux ou gratuit, à l'importation et l'exportation - que ce soit, pour chacune de ces pratiques, à des fins commerciales, industrielles, scientifiques, médicales ou

- autres -, à l'élimination et au recyclage de substances radioactives ou d'appareils ou installations en contenant;
2. à l'utilisation et à la détention, à des fins industrielles, scientifiques, médicales ou autres, à l'offre en vente, à la vente et à la cession à titre onéreux ou gratuit d'appareils ou d'installations électriques capables d'émettre des rayonnements ionisants et dont les éléments fonctionnent sous une différence de potentiel supérieure à 5 kV;
3. à toute autre pratique qui implique un risque résultant des rayonnements ionisants. (...)"

L'article 3.1 de ce même arrêté range les pratiques définies à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, en classes I à IV. Les classes II et III y sont définies comme suit :

- " b) classe II : pour autant qu'ils ne soient pas visés dans la classe I :
1. les établissements où des substances radioactives sont produites à partir de substances fissiles irradiées, et où elles sont conditionnées pour la vente;
 2. les accélérateurs de particules (autres que les microscopes électroniques);
 3. les établissements où se trouvent une ou plusieurs des installations suivantes :
 - a) les installations où sont mises en oeuvre ou détenues des quantités quelconques de substances fissiles non reprises à la classe I (uranium naturel et appauvri et thorium naturel exclus);
 - b) les installations où est mise en oeuvre l'administration intentionnelle ou l'introduction dans l'organisme ou une de ses cavités, de substances radioactives, sous forme scellée ou non, à des personnes et à des animaux, à des fins de diagnostic, de traitement ou de recherche médical ou vétérinaire;
 - c) les installations où sont utilisés des appareils à rayons X dont la tension de crête nominale dépasse 200 kV, ainsi que les installations où sont utilisés des appareils à rayons X pour l'exposition de personnes à des fins de traitement médical, et les établissements non exemptés où sont détenues ou utilisées des sources radioactives à des fins de radiographie industrielle ou de traitement de produits ou pour l'exposition de personnes à des fins de traitement médical;
 - d) sans préjudice des dispositions de l'article 64, les installations où est mise en oeuvre l'addition intentionnelle de substances radioactives dans la production et la fabrication de produits de consommation ou de médicaments;
 - e) les installations non visées ci-dessus où sont mises en oeuvre ou détenues des substances radioactives sous forme non scellée, y compris sous forme de déchets, dont l'activité totale dépasse d'un facteur 500 les valeurs d'exemption fixées à l'annexe IA, en tenant compte des critères d'application décrits dans cette même annexe, notamment en cas de mélange de radionucléides; dans le cas de C-14, S-35, Ca-45, Er-169, Ce-141, Pm-147, Hg-197 et des isotopes de l'iode I-123, I-125, I-126 et I-131, ce facteur est de 50;
 - f) les installations non visées ci-dessus où l'activité totale du H-3 mis en oeuvre ou détenu, y compris sous forme de déchets, dépasse 5 GBq;
 - g) les installations non visées ci-dessus où sont mises en oeuvre ou détenues des sources scellées, y compris sous forme de déchets, contenant des quantités de nucléides radioactifs dont l'activité totale dépasse d'un facteur 50.000 les valeurs d'exemption fixées à l'annexe IA, en tenant compte des critères d'application décrits dans cette même annexe, notamment en cas de mélange de radionucléides; dans le cas de Sr-90, Cs-137 et Kr-85, ce facteur est de 500.000;
 - h) les installations visées aux points e) et g) ci-dessus où sont mises en oeuvre ou détenues des substances radioactives sous forme non scellée ou des sources scellées, y compris sous forme de déchets, dont l'activité totale dépasse d'un facteur inférieur à celui fixé aux points e) et g) ci-dessus les valeurs d'exemption fixées à l'annexe IA, en tenant compte des critères d'application décrits dans cette même annexe,

notamment en cas de mélange de radionucléides, mais pour lesquels l'Agence estime que les dispositions relatives aux établissements de classe II doivent être ou rester d'application; l'Agence peut prendre cette mesure, motivée, pour une installation particulière ou définir, par publication au Moniteur belge, des catégories d'installations tombant sous l'application du présent point h);

c) classe III : pour autant qu'ils ne soient pas visés dans les classes I et II, les établissements où se trouvent une ou plusieurs des installations suivantes :

1. les installations où sont mises en oeuvre ou détenues des substances radioactives, y compris sous forme de déchets, dans des conditions ne donnant pas lieu à exemption, en application de l'article 3.1.d);

2. les installations où sont utilisées des appareils générateurs de rayons X non visés à l'article 3.1.b)

(...).".

Les requérants indiquent, dans leur requête en annulation, sans être contestés sur ce point, que "la seconde partie requérante exploite un centre de médecine nucléaire (in vivo) répertorié dans la classe II tandis que la première partie requérante est une organisation professionnelle chargée de la défense des intérêts de ses membres, c'est-à-dire des médecins spécialistes en médecine nucléaire". Ils indiquent que les laboratoires in vitro n'ont, par comparaison, pas été classés en catégorie II.

L'article 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 prévoit que les autorisations de création et d'exploitation des établissements de classe I sont délivrées par le Roi, tandis que les articles 7 et 8 du même arrêté disposent que les autorisations de création et d'exploitation des établissements de classe II et III sont délivrées par l'Agence.

L'Agence est compétente, de manière générale, pour imposer à l'exploitant d'un établissement de classe II des conditions particulières non prévues par le règlement, en vue d'assurer la sécurité et la salubrité de l'établissement ou d'assurer la protection de l'environnement (article 7.4, alinéa 4). Elle se voit également reconnaître, d'une manière générale, certaines compétences en matière de contrôle et d'établissement des limitations de dose. Il est prévu encore que lorsque l'Agence l'estime nécessaire, elle peut imposer des limites inférieures aux limites de dose fixées par le règlement. L'Agence est chargée du contrôle physique des établissements de la classe II.

En plus de ces dispositions à caractère général, l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, contenait des prescriptions à caractère particulier, telles que celles du chapitre VI concernant les applications médicales des radiations ionisantes, certaines prescriptions imposant également à l'Agence l'obligation de déterminer des contraintes de dose. L'article 53.4.1 disposait que "la détention et l'utilisation des radionucléides destinés au diagnostic in vivo ou in vitro ou à la thérapie dans le cadre de la médecine

nucléaire font l'objet d'une autorisation spéciale délivrée par l'Agence et réservée aux personnes visées à l'article 53.1, alinéa 1 et 3".

Les dispositions du chapitre VI de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, ont été annulées par l'arrêt n° 164.521 du 8 novembre 2006, avec effet à la date de son prononcé.

8. L'arrêté royal du 24 août 2001 fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants, publié au Moniteur belge du 30 août 2001, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2001, constitue l'acte attaqué.

Il se réfère, par son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, à l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, mentionné sous la dénomination de "règlement général". Les tableaux I (redevances annuelles) et II (redevances ponctuelles) qui y sont annexés établissent systématiquement une corrélation entre les dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, et le montant de la redevance.

9. L'arrêté royal du 2 juin 2006 modifiant l'arrêté royal du 24 août 2001 fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants a été publié au Moniteur belge du 21 juin 2006 et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

Considérant que, prononcée sans effet rétroactif, l'annulation des dispositions du chapitre VI de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, ne prive pas les requérants de leur intérêt à attaquer l'arrêté royal du 24 août 2001, précité;

Considérant que le recours ne doit être examiné que dans la limite où il touche à la légalité de la rétribution annuelle mise à la charge des laboratoires "in vivo" en tant qu'établissement de la classe II, en application des articles 2 et 7 de l'arrêté royal attaqué; qu'il s'ensuit que le recours n'a pour objet que les redevances annuelles figurant au Tableau I - "Montants des redevances annuelles", annexé à l'arrêté royal attaqué, en ce qu'il a trait, d'une part, à l'article 3.1 b) du règlement général, "Etablissements de classe 2", montant de 51.238 BEF, 1270,16 euros et, d'autre part, à l'article 51.7. du règlement général, "Experts en radiophysique médicale", montant de 5.124 BEF, 127, 02 euros;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, "de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 33, 159, 170 à 174 et de la loi du 15 avril 1994 (précitée), notamment de son article 12"; qu'ils affirment que l'arrêté royal attaqué fixe le montant d'un prélèvement obligatoire, opéré à la charge de citoyens et présenté comme une "redevance", sans que cependant leur soit rendu, en échange, un service facultatif, personnel et direct, et qu'il s'agit, dès lors, d'un véritable impôt; qu'ils font valoir que la redevance se définit comme la rémunération d'un service facultatif, rendu à la demande d'un administré qui en retire un avantage personnel et direct, alors qu'en l'espèce, aucun service n'est rendu par l'Agence ou par l'Etat belge aux laboratoires, tels que ceux du second requérant, que si service il y a, il est rendu à l'ensemble de la collectivité, qu'à supposer même qu'un tel service soit rendu, il ne serait pas facultatif, n'aurait pas fait l'objet d'une demande des parties concernées et serait d'un montant sans proportion avec la valeur du service rendu; qu'ils affirment que l'impôt est un prélèvement pratiqué d'autorité par l'Etat sur les personnes vivant sur son territoire pour être affecté à un service d'utilité publique, dont l'assiette, la base, le tarif et le mode de calcul ne peuvent être déterminés que par une loi, en vertu de l'article 173 de la Constitution, alors qu'en l'espèce, ces éléments ne sont pas fixés par la loi mais par un arrêté royal, qui ne respecte pas au surplus le principe de l'annualité de l'impôt (art. 171 de la Constitution);

Considérant que les requérants prennent un moyen, le troisième de la requête, de la violation de:

- " - la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 33 et 35, 159 et 170 à 174;
- le Traité «instituant la Communauté européenne de l'Energie atomique (EURATOM)», notamment de son article 33;
- 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», notamment de son article 12;
- la loi coordonnée «sur les hôpitaux», notamment de ses articles 19, 38, 43, 44 et 68;
- la loi du 4 août 1996 «relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail», notamment de ses articles 44 et 95;
- l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 «relatif à l'art de guérir», notamment de son article 46;
- l'arrêté royal du 16 novembre 1994 «relatif au contrôle administratif et budgétaire», notamment de ses articles 5 et 14;
- des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité;
- de l'absence, de l'erreur, de la contrariété et/ou de l'insuffisance dans les causes et/ou les motifs";

que, dans une troisième branche, ils affirment que "l'acte attaqué crée des rétributions dont le produit excède manifestement le coût du service qui serait prétendument fourni à l'exploitant d'un laboratoire «in vivo», telle que la seconde requérante, et excède de manière tout aussi disproportionnée le coût de l'exécution des missions dont l'agence a été investie alors que s'il fallait même considérer que les prélèvements définis par

l'acte attaqué seraient des véritables «redevances» -quod non (cfr. supra)-, il n'en demeurerait pas moins que le montant de celles-ci devrait être proportionné au coût du service prétendument effectué", et que "tel n'est pourtant pas le cas en l'espèce puisqu'aucun service n'est fourni à l'exploitant d'un laboratoire «in vivo» en échange de la «redevance» réclamée, de sorte que celle-ci est entachée d'illégalité", et alors que "tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, qu'il appartiendra à la partie adverse de verser au dossier administratif les pièces, éléments et études sur lesquels elle s'est fondée pour déterminer le coût des missions de l'Agence et de l'Etat et qui l'ont amenée à fixer les montants applicables à chaque classe et à chaque catégorie d'établissement";

Considérant qu'en ce qui concerne le deuxième moyen, la partie adverse répond que "s'il est exact que la redevance constitue une rétribution financière relative à un service accompli par l'autorité en faveur d'un redevable, en revanche, il n'est nullement requis que ce service soit facultatif et donc subordonné à une demande émanant d'un administré. (...) Plus fondamentalement, les parties requérantes se méprennent également en considérant que l'intervention de l'AFCN ne constituerait pas, par elle-même, un service rendu à la collectivité. Ce faisant, les parties requérantes mettent en cause les choix opérés par le législateur, et notamment l'exigence d'être détenteur soit d'une autorisation ou d'un agrément en fonction du type d'activité ou de service ayant des aspects en rapport avec les rayonnements ionisants. Il est surprenant de devoir rappeler aux parties requérantes que la directive 97/43 Euratom du 30 juin 1997 relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales impose explicitement aux Etats membres l'obligation d'adopter des mesures en matière d'équipements. Plus précisément, en vertu de l'article 8 de la directive, les Etats membres doivent veiller «à ce que tous les équipements radiologiques en service soient placés sous haute surveillance concernant la protection contre les rayonnements», [à établir] «un inventaire des équipements radiologiques», [à prendre] «des dispositions pour assurer que les mesures nécessaires soient prises par l'exploitant de l'installation radiologique pour remédier aux insuffisances ou aux défauts des équipements», [à adopter] «des critères spécifiques d'acceptabilité pour les équipements afin de signaler le cas échéant que des mesures correctives appropriées sont nécessaires, y compris, éventuellement, la mise hors service des équipements», etc... Ces tâches, qui relèvent indiscutablement de la notion de service public, ont été confiées à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, dans l'intérêt de la population et de chaque personne soumise à des rayonnements ionisants à des fins médicales. Pour ces motifs également, le moyen doit être rejeté"; qu'en ce qui concerne la proportionnalité des redevances, la partie adverse fait valoir que la section de

législation du Conseil d'Etat a, dans son avis sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué, "examiné s'il existait un rapport raisonnable entre le service fourni et la redevance exigée", que "certes, (elle) avait constaté que, par comparaison avec l'arrêté royal du 28 mai 1999 jusqu'alors en vigueur, un plus grand nombre d'activités (étaient) désormais soumises à des redevances, dont les montants (étaient) par ailleurs sensiblement plus élevés", mais que "pour répondre à l'objection du Conseil d'Etat, l'arrêté querellé prévoit précisément, en son article 9, l'obligation pour l'AFCN de rédiger chaque année, pour la totalité des rubriques mentionnées dans les annexes de l'arrêté, un aperçu de la totalité des redevances et des frais occasionnés dans l'année précédente, y compris les frais indirects" et qu'ainsi, "sur la base des ces données, le Ministre de l'Intérieur pourra évaluer les montants fixés par les articles 2, 3 et 4 de l'arrêté querellé et formuler des recommandations de modifications à l'attention du Conseil des Ministres (voir article 9, alinéas 1 et 2 de l'arrêté querellé)", que "dès lors que les redevances critiquées sont nouvelles, qu'elles ont été établies de manière abstraite tout en tenant compte des données disponibles, elles pourront faire l'objet d'adaptations annuelles, s'il apparaît qu'elles sont sur ou sous-évaluées", qu'en ce qui concerne le critère de détermination des redevances, elle énonce que "la critique selon laquelle il revenait au législateur et non au pouvoir exécutif, de fixer l'assiette, la base, le tarif et le mode de calcul des redevances litigieuses, ainsi que le caractère annuel de celles-ci, revient à critiquer non pas l'acte attaqué, mais bien la norme législative qui lui sert de fondement, à savoir l'article 12 de la loi du 15 avril 1994" et que "cette critique de constitutionnalité étant dirigée contre une loi, elle échappe à votre Conseil"; qu'à propos de la troisième branche du troisième moyen, la partie adverse justifie les redevances applicables aux établissements de classe II dans les termes suivants : "Tout d'abord, il y a lieu de tenir compte des directives 96/29 Euratom du 13 mai 1996 et 97/43 Euratom du 30 juin 1997 qui ont mis à charge de l'Etat belge, et en l'espèce de l'AFCN, diverses missions complémentaires, notamment en rapport avec les activités de laboratoire. Concrètement parlant, l'article 20.1.1.1.b) (de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants) prévoit que «toutes les expositions doivent être maintenues à un niveau aussi bas qu'il est raisonnablement possible compte tenu des facteurs économiques et sociaux. Dans le cadre de l'optimisation, des contraintes de dose peuvent d'une façon générale être fixées par l'Agence pour toute source, pratique ou tâche visée par le présent règlement. Sur la base de ces contraintes de dose, l'Agence peut fixer d'autres niveaux de dose, par exemple des niveaux d'investigation, ainsi que des niveaux dérivés, dans le but de vérifier rétrospectivement le respect des contraintes de dose fixées». Autrement dit, l'AFCN peut fixer des limitations de dose pour les patients, le personnel infirmier, etc...

Par ailleurs, l'article 20.1.1.1 b), en son deuxième paragraphe, prévoit que «en particulier, les autorisations de rejet délivrées aux établissements de classes I et II se basent sur le respect d'une contrainte de dose, pour l'exposition des personnes du public, y compris les enfants. Cette contrainte de dose est fixée par l'autorité compétente pour l'autorisation, après consultation de l'exploitant, et est une fraction de la limite de dose efficace pour les personnes du public; elle ne concerne que les expositions liées à l'établissement en question». Autrement dit, l'AFCN doit fixer, au cas par cas, et en accord avec l'exploitant, le niveau de dose. Toujours au même titre, l'article 34.5 (du même arrêté) prévoit que «l'activité totale des déchets radioactifs liquides rejetés sera maintenue à un niveau aussi bas qu'il est raisonnablement possible. L'Agence peut imposer, par directive générale publiée au Moniteur belge, les maxima à l'activité totale des déchets radioactifs liquides qui peut être rejetée par un établissement en une période de temps déterminée». Les normes exactes de rejet de déchets doivent donc être, pour chaque institution hospitalière, fixées au cas par cas. L'Agence doit donc disposer de personnel pour fixer ces normes avec les hôpitaux. Enfin, l'article 35.3 (du même arrêté) dispose que «les procédures et les techniques de mesure destinées à vérifier la conformité aux niveaux de libération fixés à l'annexe I B ou aux niveaux fixés dans l'autorisation ou destinées à s'assurer d'une décroissance quasi complète des substances radioactives d'une période inférieure à six mois, doivent être conformes aux directives élaborées, le cas échéant, par l'Agence ou approuvées par celle-ci. Chaque libération est soumise à l'accord du service de contrôle physique de l'exploitant et doit se dérouler conformément aux procédures écrites détaillées élaborées par celui-ci. Cet accord doit être confirmé par l'organisme agréé, pour autant qu'une telle libération n'ait pas été approuvée antérieurement, en application des dispositions du présent règlement, pour les mêmes matériaux et les mêmes procédures». Ici également, l'intervention de l'Agence est essentielle et justifie donc le montant des redevances fixées dans l'annexe à l'arrêté querellé";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que le caractère facultatif d'une rétribution n'est pas inhérent à la redevance, qu'il s'impose d'examiner la nature et le but visé par la rétribution litigieuse, que celle-ci s'analyse en une contribution aux frais engendrés par l'organisation et la gestion du service de protection contre les rayonnements ionisants, assuré par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, qu'en vertu de l'article 12, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994, précitée, le Roi peut déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les redevances perçues au profit de l'Agence, que certaines des missions de celle-ci correspondent aux redevances "ponctuelles" tandis que d'autres, plus générales, sont exercées grâce au financement provenant du paiement des redevances annuelles, comme la gestion du régime

d'autorisation, les divers agréments et le contrôle permanent exercé à l'égard de chaque établissement pris individuellement, que le produit de la rétribution litigieuse n'est pas affecté au financement d'un service d'utilité générale qui serait étranger à la situation des redevables pris individuellement, mais qu'il est intégralement consacré au financement des missions de l'Agence, que la rétribution litigieuse correspond au coût du service assumé par l'Agence en faveur de chaque redevable, que l'arrêté royal attaqué prévoit un mécanisme d'évaluation annuelle du montant des redevances lié au coût du service, qu'il oblige l'Agence à rédiger chaque année, pour la totalité des rubriques mentionnées dans les annexes, un aperçu de la totalité des redevances et des frais occasionnés dans l'année précédente, y compris les frais indirects, ce qui permet au Ministre d'évaluer les montants fixés par les articles 2, 3 et 4 de l'arrêté et de recommander éventuellement des modifications à l'attention du Conseil des Ministres, et que ce mécanisme a pour but unique de maintenir un rapport effectif et donc raisonnable entre les coûts du service prestés par l'Agence et le montant des redevances; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse demande qu'il soit fait application, dans le cas d'espèce, de l'article 14ter des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, compte tenu des nombreuses applications dont l'arrêté royal attaqué a fait l'objet depuis son entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2001; qu'elle fait valoir que, dans le cas contraire, la situation financière de l'Agence serait gravement menacée, ce qui entraînerait d'importantes répercussions sur la sécurité et la santé publique;

Considérant qu'une redevance est la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément alors qu'un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'est pas de cette nature doit être qualifié d'impôt;

Considérant que la partie adverse reste en défaut d'établir que la redevance annuelle mise par l'arrêté royal attaqué à la charge d'un établissement de classe II et, en particulier, d'un laboratoire "in vivo", constitue effectivement la contrepartie d'un service rendu par l'autorité à un tel établissement considéré isolément; que les tâches mises à la charge des Etats membres et des autorités compétentes par l'article 8 de la directive 97/43 Euratom du Conseil du 30 juin 1997 relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales, mentionnées par la partie adverse dans son mémoire en réponse, relèvent de missions de service public confiées à l'Agence dans l'intérêt de la population et de chaque personne soumise à des rayonnements ionisants et non dans l'intérêt sinon exclusif, du moins prioritaire, des établissements concernés et en particulier des laboratoires "in vivo"; que tel est également le cas de la détermination des contraintes

de dose qui peuvent être fixées par l'Agence, de façon générale, pour toute source, pratique ou tâche visées par le règlement général en application de l'article 20.1.1.1.b;

Considérant que la partie adverse n'établit pas davantage que le montant de la redevance annuelle, soit 1.270,16 euros, serait proportionné au coût du service fourni aux laboratoires "in vivo", considérés individuellement; qu'au demeurant, les pièces de la procédure ne sont pas éclairantes à cet égard; qu'en effet, la pièce n° 6 indique les montants en projet, la pièce n° 8 contient une présentation générale des missions de l'Agence, une prévision de ses besoins financiers et un tableau comparant les redevances perçues suivant la réglementation antérieure et celle en projet, et que la pièce n° 9 est le procès-verbal d'une réunion des représentants des associations médicales et dentaires au cours de laquelle furent évoqués l'équilibre entre les différents contributeurs, l'équilibre entre les prestations et les redevances et l'usage efficace des montants prélevés, les procédures de contrôle de gestion et l'introduction d'une comptabilité analytique, la partie adverse admettant que les redevances ont été "établies de manière abstraite"; que, par ailleurs, contrairement à ce que soutient la partie adverse, la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas été en mesure d'examiner si le montant de la rétribution prévue était proportionné au service rendu, mais qu'elle s'est limitée à rappeler, à titre d'observation générale, que "ce qui caractérise la redevance, c'est qu'elle constitue la rétribution financière d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré en tant qu'individu, d'une part, et qu'il existe une proportion raisonnable entre la valeur du service fourni et le montant de la redevance exigée, d'autre part", qu'à défaut d'une telle proportion, "la redevance perdrait son caractère de rétribution et prendrait un caractère fiscal" et que c'est "notamment ce caractère de rétribution et l'exigence de la proportion raisonnable entre le service fourni et la redevance exigée qui justifient que la fixation du montant de la redevance soit confiée au pouvoir exécutif", ajoutant que "n'ayant pas connaissance des éléments de fait, le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer sur la question de savoir si les montants fixés dans le projet sont conformes aux principes précités régissant l'imposition d'une redevance";

Considérant que l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994, précitée, prévoit que :

" Le Roi peut déterminer par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les redevances qui sont perçues : 1° au profit de l'Agence pour couvrir en tout les frais d'administration, de contrôle ou de surveillance et d'investissement (...);

que l'article 35, alinéa 5, de la même loi dispose :

" L'ensemble des coûts et des investissements de l'Agence sont mis à charge des sociétés, institutions ou personnes physiques au bénéfice desquelles elle effectue des prestations, dans les limites fixées à l'article 12 de la présente loi";

que ces dispositions législatives n'habilitent pas le Roi à établir, sous la qualification de redevances, des rétributions dont les montants ne correspondent pas aux services rendus aux redevables considérés isolément, et plus particulièrement aux laboratoires "in vivo"; que le deuxième moyen, ainsi que le troisième moyen, en sa troisième branche, sont fondés;

Considérant qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens de la requête qui ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus;

Considérant, quant à la demande d'application de l'article 14ter, précité, que le rétablissement de la légalité au contentieux de l'excès de pouvoir, se traduit, en règle, par l'annulation ab initio du règlement ou de la décision attaquée; qu'en insérant un article 14ter dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a entendu permettre à la section d'administration de tempérer, dans certains cas, la rigueur de cette sanction en indiquant, "par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine"; que la faculté qui lui a été ainsi donnée ne trouve, selon les termes mêmes de l'article 14ter, à s'exercer qu'à l'égard des actes réglementaires; qu'elle doit en faire usage avec sagesse et circonspection lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de l'arrêté attaqué aurait des conséquences extrêmement graves du point de vue de la sécurité juridique; qu'en l'espèce, la partie adverse reste en défaut d'établir que tel serait le cas; que les difficultés financières dont elle fait état, sans alléguer qu'elles seraient insurmontables, ne justifient pas, à elles seules, qu'il soit fait échec à l'effet rétroactif de l'annulation des dispositions irrégulières de l'arrêté royal attaqué; qu'il n'y a dès lors pas lieu d'accéder à la demande formulée par la partie adverse dans son dernier mémoire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés les articles 2 et 7 de l'arrêté royal du 24 août 2001 fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants en ce qu'ils concernent les redevances annuelles figurant en annexe au Tableau I - "Montants des redevances annuelles", en ce qu'il a trait, d'une part, à l'article 3.1 b) du règlement général, "Etablissements de classe 2",

montant de 51.238 BEF, 1270,16 euros et, d'autre part, à l'article 51.7. du règlement général, "Experts en radiophysique médicale", montant de 5.124 BEF, 127,02 euros.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le huit novembre deux mille six par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.