CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 164.523 du 8 novembre 2006

G./A.76.876/VI-14.387

En cause : **1. la SOCIETE BELGE DES PHYSICIENS DES HOPITAUX,**

2. MERLO Pierre,

ayant élu domicile chez
Me Damien JANS, avocat,
chemin du Stocquoy, n° 1/3,
1300 Wavre,

contre :

l'Etat belge, représenté par :
1. le Ministre de l'Intérieur,
2. le Ministre des Finances,
3. le Ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique,
4. le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
5. 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 22 décembre 1997 par la SOCIETE BELGE DES PHYSICIENS DES HOPITAUX et Pierre MERLO qui demandent l'annulation "de l'arrêté royal du 2 octobre 1997 modifiant 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 et portant mise en vigueur partielle 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", publié au Moniteur belge le 23 octobre 1997;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me^ CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 décembre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 7 août 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 septembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me Damien JANS, avocat, comparaissant pour les requérants et Me Jérémie VAN MEERBEECK, loco Me Michel MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ CARLIER, Auditeur;

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

Considérant que les éléments de droit et de fait utiles à l'examen de la requête sont les suivants:

1. La protection de la population contre le danger résultant des radiations ionisantes a, dans un premier temps, été réglée par la loi du 29 mars 1958.

2. En exécution de cette loi, a été pris 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.

3. Le 15 avril 1994, a été promulguée la loi 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. Les dispositions de cette loi ont fait l'objet de mises en vigueur différées en vue de remplacer progressivement la loi du 29 mars 1958, précitée.

4. Le 16 juin 1995, la section de législation du Conseil d'Etat a été saisie d'une demande d'avis relative à un projet d'arrêté royal "portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes".

Dans son avis du 19 septembre 1995, elle a estimé que ce projet ne pouvait, pour les raisons qu'elle exposait, être considéré comme un projet de texte définitif.

5. Le 8 janvier 1996, la même section de législation du Conseil d'Etat a été saisie d'une demande d'avis relative à un projet d'arrêté royal "portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des radiations ionisantes".

Ce projet d'arrêté royal avait pour objet de pourvoir à l'exécution partielle de la loi du 15 avril 1994, précitée, et de transposer diverses directives. Il était appelé, en outre, à se substituer aux dispositions de l'arrêté royal du 28 février 1963, précité.

La section de législation a donné son avis L.24.835/8 sur ce projet le 9 mai 1996.

6. Le projet appelé à devenir l'arrêté royal du 2 octobre 1997, qui constitue l'acte attaqué, a été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat, dans un délai ne dépassant pas trois jours.

Dans l'avis L.26.402/8 du 16 mai 1997, la section de législation a énoncé notamment ce qui suit :

" Ainsi que le précise la note au Conseil des ministres jointe à la demande d'avis, l'arrêté en projet édicte une réglementation provisoire en attendant l'établissement de l'arrêté royal portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des radiations ionisantes (ci-après: RGPRI). Le 9 mai 1996, le Conseil d'Etat a rendu l'avis L.24.835/8 sur ce projet d'arrêté royal qui sera établi en exécution de la loi du 15 avril 1994 et qui devra se substituer à l'arrêté royal précité du 28 février 1963. (...). La note au Conseil des ministres indique que le RGPRI ne pourra entrer en vigueur que lorsque l'Agence sera opérationnelle, ce qui pourra «prendre encore quelques mois» et qu'entre temps «pour éviter une condamnation (par la Cour de justice des Communautés européennes) en ce qui concerne (la directive relative à) la protection sanitaire des personnes», la réglementation en vigueur qui est établie par l'arrêté royal du 28 février 1963 doit être adaptée pour être mise en harmonie avec la directive précitée et «toutes les autres directives européennes et les remarques reçues de la Commission européenne». A cet effet, les dispositions en cause du projet RGPRI sont intégralement reprises (dans l'arrêté royal du 28 février 1963), y compris les parties où l'on renvoie explicitement à l'(Agence).".

7. Le 20 juillet 2001 a été adopté l'arrêté royal portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants. Publié au Moniteur belge du 30 août 2001, il est entré en vigueur le 1er septembre 2001.

Les articles 50 à 55.3. formant le chapitre VI "Applications médicales des radiations ionisantes" de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 précité ont été annulés par l'arrêt n° 164.521 du 8 novembre 2006.

8. Un arrêté royal portant mise en vigueur 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 a été adopté également le 20 juillet 2001. Publié au Moniteur belge le 30 août 2001, il est entré en vigueur le même jour;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours au motif que l'arrêté royal attaqué a été abrogé au 1er septembre 2001 par l'article 80bis 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 et que dès lors le présent recours est devenu sans objet;

Considérant que l'article 80bis de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, est rédigé comme suit :

" Dispositions d'abrogation.

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 est abrogé. L'arrêté ministériel du 20 mai 1965 déterminant en exécution de l'article 47, alinéa 2, de l'arrête royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, la composition et les règles de fonctionnement de la Commission d'agréation des pharmaciens ainsi que les critères de compétence est abrogé.";

Considérant que l'article 80bis de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité, abroge, sans effet rétroactif, l'arrêté royal attaqué; que les requérants conservent dès lors un intérêt à l'attaquer; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant, d'office, que le projet appelé à devenir l'arrêté royal du 2 octobre 1997, attaqué, a fait l'objet d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas

trois jours, adressé à la section de législation du Conseil d'Etat, le 13 mai 1997; qu'à la date de l'arrêté royal attaqué, l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précitées, était libellé comme suit :

" Art. 84. L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté les cas suivants:

(...)

2° en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours ou dans un délai ne dépassant pas huit jours dans le cas prévu à l'article 2, § 4. En pareil cas, la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.";

Considérant que l'alinéa 1er, 2°, de l'article 84, précité, a été introduit dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par une loi du 4 août 1996; qu'il ressort notamment de l'exposé des motifs du projet de loi correspondant que "la motivation de l'urgence justifiant l'examen dans les trois jours (devra) figurer dans le préambule de l'acte réglementaire", exigence qui "permettra à la section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier, en cas de recours en annulation, la réalité de l'urgence invoquée au préambule de l'acte réglementaire soumis à sa censure" (Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321, p. 15); que le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat sur le même projet de loi mentionne encore que : "En cas d'urgence, la motivation devra être clairement indiquée dans le préambule, ce qui permettra le contrôle a posteriori du Conseil d'Etat" (Doc. parl., Sénat, sess. 1995-1996, n° 1-321/6, p. 224); qu'il apparaît que, selon la volonté du législateur, la section d'administration du Conseil d'Etat a le pouvoir et le devoir de vérifier si l'urgence invoquée à l'appui d'une demande d'avis "dans un délai ne dépassant pas trois jours" a été spécialement motivée, si les éléments de fait avancés pour justifier cette urgence sont matériellement exacts et s'ils ont été régulièrement qualifiés et appréciés;

Considérant que l'arrêté royal attaqué porte notamment ce qui suit dans son préambule :

" (...)
Vu la directive 84/466/Euratom du Conseil des Communautés européennes du 3 septembre 1984 fixant les mesures fondamentales relatives à la protection radiologique des personnes soumises à des examens et traitements médicaux;
Vu la directive 89/618/Euratom du Conseil des Communautés européennes du 27 novembre 1989 concernant l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique;

Vu la directive 90/641/Euratom du Conseil des Communautés européennes du 4 décembre 1990 concernant la protection opérationnelle des travailleurs extérieurs exposés à un risque de rayonnements ionisants au cours de leur intervention en zone contrôlée;
Vu la directive 92/3/Euratom du Conseil des Communautés européennes du 3 février 1992 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre Etats membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté;
Vu la décision de la Commission du 1er octobre 1993 établissant le document uniforme pour la surveillance et le contrôle des transferts des déchets radioactifs mentionné dans la directive 92/3/Euratom du Conseil des Communautés européennes;
Vu 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, modifié par les arrêtés royaux des 17 mai 1966, 22 mai 1967, 23 décembre 1970, 23 mai 1972, 24 mai 1977, 12 mars 1984, 21 août 1985, 16 janvier 1987, 11 février 1987, 12 février 1991, 6 septembre 1991, 17 juin 1992, 7 septembre 1993 et 23 décembre 1993;
Considérant que les directives européennes précitées doivent être transposées sans retard dans l'ordre juridique interne afin d'assurer une adhésion optimale à une réglementation européenne (BR) aussi uniforme et harmonisée que possible;
(...)";

Considérant qu'en l'espèce, l'avis a été donné par la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué le 16 mai 1997 (L.26.402/8); que l'arrêté royal n'a cependant été signé que le 2 octobre 1997; qu'il a été publié au Moniteur belge le 23 octobre suivant et est entré en vigueur 10 jours plus tard;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que le 8 janvier 1996, la section de législation a été saisie d'une première demande d'avis relatif à un projet d'arrêté royal portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des radiations ionisantes, qu'elle a donné un avis circonstancié le 9 mai 1996 (L. 24.835/8), que le texte du projet d'arrêté royal a ensuite été adapté et complété pour devenir le projet appelé à devenir l'arrêté royal présentement attaqué, que les articles 3 et 5 à 11 de celui-ci ne diffèrent des dispositions du projet précédent, ainsi que l'a déclaré la section de législation elle-même dans son avis L 26.402/8, "que pour autant qu'il faille (les) adapter aux remarques (formulées par le) Conseil d'Etat (dans son avis L. 24.835/8)", en manière telle qu'en ce qui les concerne, "la compétence d'avis (...) est dès lors épuisée"; qu'ainsi, l'avis demandé le 13 mai 1997 n'a porté que sur les articles 1er, 2, 4, 12 et 13 du projet, qui sont étrangers aux moyens soulevés dans la requête; que, par ailleurs, elle souligne que l'urgence a été visée dans le préambule de l'arrêté royal attaqué en des termes qui correspondent à une réalité - la nécessité de transposer sans retard dans l'ordre juridique interne des directives européennes - et qui sont de nature à justifier qu'eu égard au premier avis donné en mai 1996, la section de législation ait été invitée

à formuler le second dans un délai abrégé; qu'elle soutient encore qu'il était devenu urgent de transposer les directives européennes "dans la mesure où la Commission avait entamé, au début de l'année 1997, des démarches pour faire constater le manquement de l'Etat belge" par la procédure prévue aux articles 169 et suivants (actuellement 226 et suivants) du traité, que c'est dans ces conditions que l'Etat belge a demandé un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, ce qui a permis d'achever l'arrêté royal, que, toutefois, le Conseil des ministres n'a pu l'examiner lors de ses réunions de juin 1997, que des documents supplémentaires ont été diffusés le 23 juillet 1997, qu'ils ont dû être réexaminés en août et n'ont été approuvés par le Conseil des ministres que le 19 septembre 1997, qu'ainsi, afin d'éviter de transposer de manière inadéquate les diverses directives, le projet d'arrêté royal a été modifié après qu'il eût fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat, la Belgique étant un des premiers Etats à avoir procédé à la transposition "approfondie et substantielle" des directives européennes; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse, se référant à l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a demandé que, vu les nombreuses applications faites de l'acte attaqué depuis sa mise en vigueur, il soit décidé, en cas d'annulation, qu'il continue à produire ses effets pendant un délai d'un an à compter de la publication de l'arrêt au Moniteur belge;

Considérant qu'en l'espèce, un délai de plus de cinq mois et demi s'est écoulé entre la date de l'avis - le 16 mai 1997 - portant sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué et celle de son entrée en vigueur - le 2 novembre 1997 - ; qu'un tel délai est de nature à démentir l'urgence invoquée, les circonstances alléguées par la partie adverse pour expliquer ce décalage étant essentiellement dues à son fait et n'étant en rien imprévisibles ou de force majeure; qu'au demeurant, la demande d'avis du 8 janvier 1996 portant sur un premier projet d'arrêté royal d'objet analogue ne dispensait nullement la partie adverse de demander un avis sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué; qu'en effet, s'il ressort de l'avis L. 26.402/8 du 16 mai 1997 que celui-ci ne portait que sur les articles 1er, 2, 4, 12 et 13 du projet appelé à devenir l'arrêté royal attaqué, ces dispositions, loin d'être accessoires, avaient pour objet, comme la section de législation l'a observé, " de mettre en vigueur les articles 3, 53 et 54 de la loi du 15 avril 1994 (précitée) (...) et prévo(yaient) l'abrogation de l'article 2 de la loi du 29 mars 1958 (précitée), cette disposition étant l'équivalent de l'article 3 de la loi du 15 avril 1994 (article 2 du projet). Les articles 3 à 11 du projet (avaient) pour objet d'apporter des modifications à l'arrêté royal du 28 février 1963 (précité). L'article 12 du projet (était) une disposition autonome en vertu de laquelle les missions dévolues à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (...) par les nouveaux chapitres IV et VI de l'arrêté royal précité du 28 février 1963, (étaient) exécutées par le Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions"; que, dès lors, c'est en vain que la partie adverse allègue que l'avis portant

sur ces dispositions pouvait être demandé dans les trois jours, compte tenu de la demande d'avis antérieure;

Considérant que, eu égard aux nombreuses applications de portée individuelle dont l'arrêté royal attaqué a fait l'objet depuis sa mise en vigueur, dont la partie adverse a souligné l'importance, il y a lieu de décider que l'arrêt d'annulation n'aura d'effet qu'à partir du 1er septembre 2001,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 2 octobre 1997 modifiant 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 et portant mise en vigueur partielle 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.

Article 2.

Les effets de l'arrêté royal du 2 octobre 1997, précité, sont maintenus jusqu'à la date du 1er septembre 2001.

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 VIe 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.