

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 13 mei 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen en tot gedeeltelijke inwerkingstelling 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", heeft op 16 mei 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 13 mai 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "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", a donné le 16 mai 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval "(wordt) het spoedeisend karakter van (de) aanvraag ... gemotiveerd door de overweging dat de in de aanhef vermelde Europese richtlijnen onverwijld dienen omgezet, teneinde te vermijden dat de aansprakelijkheid van de Belgische Staat in het geding komt".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de artikelen 3, 53 en 54 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 Agent-

.../...

schap voor Nucleaire Controle in werking te doen treden (artikel 1 van het ontwerp) en voorziet in de opheffing van artikel 2 van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren, welke bepaling het equivalent is van artikel 3 van de voornoemde wet van 15 april 1994 (artikel 2 van het ontwerp).

De artikelen 3 tot 11 van het ontwerp strekken ertoe wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen.

Artikel 12 van het ontwerp is een autonome bepaling krachtens welke de opdrachten die door de nieuwe hoofdstukken IV en VI van het voornoemde koninklijk besluit van 28 februari 1963 (1) worden toevertrouwd aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna : het Agentschap), worden uitgeoefend door de Minister tot wiens bevoegdheid de binnenlandse zaken behoren.

2. Zoals wordt uiteengezet in de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Ministerraad, is het ontworpen besluit een voorlopige regeling die wordt vastgesteld in afwachting van de uitvaardiging van het koninklijk besluit houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van

(1) De artikelen 7 en 8 van het ontwerp strekken ertoe respectievelijk hoofdstuk IV en hoofdstuk VI te vervangen.

de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen (hierna : ARBIS). Over het ontwerp van dat koninklijk besluit, dat ter uitvoering van de wet van 15 april 1994 zal worden vastgesteld en in de plaats moet komen van het meergenoemde koninklijk besluit van 28 februari 1963, heeft de Raad van State op 9 mei 1996 het advies L. 24.835/8 gegeven.

In de nota aan de Ministerraad wordt uiteengezet dat het ARBIS pas zal kunnen in werking treden als het Agentschap operationeel is, wat "nog enkele maanden in beslag (kan) nemen", en dat ondertussen, "om een veroordeling (door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen) af te wenden m.b.t. de patiënten-richtlijn" (1), de vigerende regeling van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 moet worden aangepast om ze in overeenstemming te brengen met de voornoemde richtlijn en "alle andere Europese richtlijnen of opmerkingen ontvangen vanwege de Europese Commissie". Daartoe worden de desbetreffende bepalingen van het ontwerp-ARBIS "integraal (in het koninklijk besluit van 28 februari 1963) overgenomen, inclusief de tekstfragmenten waarin uitdrukkelijk verwezen wordt naar (het Agentschap)".

Juridisch-technisch wordt de "overgangsregeling" als volgt onderbouwd :

(1) Bedoeld is richtlijn 84/466/Euratom van de Raad van 3 september 1984 tot vaststelling van fundamentele maatregelen met betrekking tot de stralingsbescherming van personen die medisch worden onderzocht of behandeld.

- artikel 3 van de wet van 15 april 1994 wordt in werking gesteld; dit is noodzakelijk omdat, in tegenstelling tot artikel 2 van de wet van 29 maart 1958, het voornoemde artikel 3 de rechtsgrond biedt om ook de uitvoer van radioactieve afvalstoffen te regelen, wat vereist is voor een correcte omzetting van richtlijn 92/3/Euratom van de Raad van 3 februari 1992 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen Lid-Staten en naar en vanuit de Gemeenschap;
- aangezien artikel 3 van de wet van 15 april 1994 in werking wordt gesteld, moet logischerwijze artikel 2 van de wet van 29 maart 1958, dat de tegenhanger is van het voornoemde artikel 3, worden opgeheven;
- omdat de uit het ontwerp-ARBIS overgenomen bepalingen, welke op grond van artikel 3 van de wet van 15 april 1994 in het koninklijk besluit van 28 februari 1963 worden opgenomen, taken opdragen aan het Agentschap, wordt voorzien in een bepaling krachtens welke die taken worden uitgeoefend door de Minister tot wiens bevoegdheid de binnenlandse zaken behoren.

3. In de nota aan de Ministerraad wordt gesteld - en de gemachtigde van de regering heeft bevestigd - dat de in de artikelen 3 en 5 tot 11 van het ontwerp opgenomen bepalingen enkel verschillen van die van het ontwerp-ARBIS "in zoverre het nodig was (ze) aan te passen aan de opmerkingen (die) de Raad van State (in zijn advies L. 24.835/8 heeft gemaakt)". De summiere verificatie waartoe de Raad van

.../...

State zich binnen de hem toegemeten tijd heeft moeten beperken, bevestigt zulks. Wat die bepalingen van het ontwerp betreft, is de adviesbevoegdheid van de Raad van State derhalve uitgeput. Het verdere advies zal dan ook nog uitsluitend betrekking hebben op de artikelen 1, 2, 4 , 12 en 13.

4.1. Luidens artikel 54 van de meergenoemde wet van 15 april 1994 bepaalt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van die wet.

Dat artikel 54 vormt de rechtsgrond van de bepaling van artikel 1 van het ontwerp luidens welke de artikelen 3 en 53 van de wet in werking treden.

De uitdrukkelijke inwerkingstelling van artikel 54 zelf moet evenwel uit artikel 1 worden weggelaten. Een bepaling zoals die van artikel 54 moet immers uiteraard worden geacht onmiddellijk in werking te treden, ook al bepaalt de wet zulks niet met zoveel woorden. Er moet overigens worden opgemerkt dat reeds eerder toepassing werd gemaakt van artikel 54, met name door het koninklijk besluit van 17 september 1996 tot gedeeltelijke inwerkingstelling van de wet van 15 april 1994.

4.2. Artikel 53 van de wet van 15 april 1994 bepaalt dat de Koning de bestaande wetsbepalingen kan wijzigen om ze aan te passen aan de bepalingen van deze wet. Die bepaling volgt op artikel 52 waarbij de wet van 29 maart 1958 wordt

.../...

opgeheven (op een door de Koning met toepassing van artikel 54 te bepalen datum).

Volgens de gemachtigde ambtenaar vormt artikel 53 de rechtsgrond van artikel 2 van het ontwerp dat voorziet in de opheffing van artikel 2 van de wet van 29 maart 1958.

Er moet, met betrekking tot artikel 2 van het ontwerp, worden opgemerkt dat die bepaling een oneigenlijk gebruik maakt van het bepaalde in artikel 53 van de wet van 15 april 1994. De bedoeling van dat artikel 53 is immers om andere wetten - die per hypothese in werking blijven - in overeenstemming te brengen met de wet van 15 april 1994. Gelet op het bepaalde in artikel 52 van de wet van 15 april 1994, kan artikel 53 van die wet derhalve, naar de bedoeling van de wetgever, in geen geval worden ingeroepen om de wet van 29 maart 1958 gedeeltelijk op te heffen : artikel 52 strekt er immers toe die wet integraal op te heffen. De Koning kan enkel, op grond van artikel 54, de datum bepalen waarop die opheffing in werking treedt.

4.3. Door enkel artikel 3 van de wet van 15 april 1994 in werking te stellen, en inzonderheid niet de bepalingen van die wet waarbij aan het Agentschap een centrale rol inzake controle en toezicht wordt opgedragen, enerzijds, en door in artikel 12 van het ontwerp te bepalen dat de taken welke door de ontworpen bepalingen worden toevertrouwd aan het Agentschap, zullen worden uitgeoefend door de Minister, anderzijds, miskent het ontwerp de economie van de wet van 15 april 1994. Het loskoppelen van artikel 3 van de overige bepalingen van de wet van 15 april 1994 en het opdragen aan

.../...

de Minister van de taken van de autonome instelling die het Agentschap naar de bedoeling van de wetgever van 1994 is, kunnen m.a.w. niet bestaanbaar worden geacht met het algemene opzet van de wet van 15 april 1994. Waar artikel 2 van de wet van 29 maart 1958 de voldoende rechtsgrond bood om aan de Minister tot wiens bevoegdheid de bescherming tegen de gevaren van de ioniserende stralingen behoort een aantal taken ter uitvoering van de wet op te dragen, is zulks kennelijk niet meer het geval voor de toepassing van de wet van 15 april 1994, gelet inzonderheid op de uitdrukkelijke bepalingen van de artikelen 14 tot 48 van die wet. De conclusie blijkt dan ook te moeten zijn dat voor artikel 12 van het ontwerp - en meteen voor de hele constructie welke het ontwerp beoogt op te zetten - geen rechtsgrond voorhanden is.

4.4. Subsidiair kan erop worden gewezen dat de in het ontwerp gevolgde werkwijze - welke erop neerkomt dat niet langer artikel 2 van de wet van 29 maart 1958 de rechtsgrond vormt van het koninklijk besluit van 28 februari 1963, maar integendeel artikel 3 van de wet van 15 april 1994 - resulteert in een weinig coherente regeling.

Ondanks die substitutie van rechtsgrond, blijkt immers uit het uitblijven van de inwerkingstelling van de desbetreffende bepalingen van de wet van 15 april 1994 te moeten worden afgeleid dat, voor de interpretatie van de in het koninklijk besluit van 28 februari 1963 gehanteerde termen, nog altijd de in artikel 1 van de wet van 29 maart 1958 opgenomen definities moeten worden in aanmerking

.../...

genomen. Bovendien lijken de in die wet bepaalde toezichts- en strafmaatregelen zonder voorwerp te worden, bij gebreke van bepalingen die nog geacht kunnen worden ter uitvoering van die wet te zijn genomen.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, le caractère urgent de la demande est motivé par "de overweging dat de in de aanhef vermelde Europese richtlijnen onverwijld dienen omgezet, teneinde te vermijden dat de aansprakelijkheid van de Belgische Staat in het geding komt".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de mettre en vigueur les articles 3, 53 et 54 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 1er du projet) et prévoit l'abrogation de l'article 2 de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers

.../...

résultant des radiations ionisantes, cette disposition étant l'équivalent de l'article 3 de la loi précitée du 15 avril 1994 (article 2 du projet).

Les articles 3 à 11 du projet ont pour objet d'apporter des modifications à 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.

L'article 12 du projet est une disposition autonome en vertu de laquelle les missions dévolues à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'Agence) par les nouveaux chapitres IV et VI de l'arrêté royal précité du 28 février 1963 (1), sont exécutées par le Ministre qui a l'intérieur dans ses attributions.

2. 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.

(1) Les articles 7 et 8 du projet visent à remplacer respectivement les chapitres IV et VI.

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" (1), 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 de RGPRI sont "intégralement reprises (dans l'arrêté royal du 28 février 1963), y compris les parties où l'on renvoie explicitement à l'(Agence)".

Du point de vue de la technique juridique, le "régime transitoire" est étayé comme suit :

- l'article 3 de la loi du 15 avril 1994 est mis en vigueur; cette mise en vigueur s'impose dès lors que, contrairement à l'article 2 de la loi du 29 mars 1958, l'article 3 précité procure le fondement légal permettant de régler également l'exportation de déchets radioactifs, ainsi que l'exige une transposition correcte de la directive 92/3/Euratom du Conseil du 3 février 1992 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre Etats

(1) Il s'agit de la directive 84/466/Euratom du Conseil du 3 septembre 1984 fixant les mesures fondamentales relatives à la protection radiologique des personnes soumises à des examens et traitements médicaux.

membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté;

- dès lors que l'article 3 de la loi du 15 avril 1994 est mis en vigueur, il faut, selon toute logique, abroger l'article 2 de la loi du 29 mars 1958, qui constitue l'équivalent de l'article 3 précité;
- puisque les dispositions empruntées au projet de RGPRI et qui sont inscrites, en vertu de l'article 3 de la loi du 15 avril 1994, dans l'arrêté royal du 28 février 1963, confient des missions à l'Agence, il est prévu une disposition selon laquelle ces missions sont exécutées par le Ministre qui a l'intérieur dans ses attributions.

3. La note au Conseil des ministres précise - et le délégué du gouvernement en a donné confirmation - que les dispositions figurant aux articles 3 et 5 à 11 du projet ne diffèrent de celles prévues par le projet de RGPRI que "pour autant qu'il faille (les) adapter aux remarques (formulées par le) Conseil d'Etat (dans son avis L. 24.835/8)". La vérification sommaire à laquelle le Conseil d'Etat a dû se limiter dans le délai qui lui est imparti, en atteste. En ce qui concerne ces dispositions du projet, la compétence d'avis du Conseil d'Etat est dès lors épuisée. Pour le reste, l'avis ne portera donc plus que sur les articles 1er, 2, 4, 12 et 13.

.../...

4.1. Selon l'article 54 de la loi précitée du 15 avril 1994, le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, la date de l'entrée en vigueur des dispositions de cette loi.

Cet article 54 fournit le fondement légal à la règle énoncée à l'article 1er du projet, selon laquelle les articles 3 et 53 de la loi entrent en vigueur.

La mise en vigueur explicite de l'article 54 même doit toutefois être omise de l'article 1er. En effet, une disposition telle que celle inscrite à l'article 54 doit, de toute évidence, être réputée entrer immédiatement en vigueur, même si la loi ne le prévoit pas expressément. Il faut observer, au demeurant, qu'il a déjà été fait application auparavant de l'article 54, à savoir par l'arrêté royal du 17 septembre 1996 portant mise en vigueur partielle de la loi du 15 avril 1994.

4.2. L'article 53 de la loi du 15 avril 1994 prévoit que le Roi peut modifier les dispositions légales existantes pour les adapter aux dispositions de cette loi. Cette disposition se situe dans le prolongement de l'article 52 en vertu duquel la loi du 29 mars 1958 est abrogée (à une date à déterminer par le Roi en application de l'article 54).

Selon le fonctionnaire délégué, l'article 53 procure le fondement légal à l'article 2 du projet qui prévoit l'abrogation de l'article 2 de la loi du 29 mars 1958.

.../...

A propos de l'article 2 du projet, il faut relever que cette disposition fait un usage inadéquat de la règle énoncée à l'article 53 de la loi du 15 avril 1994. En effet, cet article 53 vise à mettre en harmonie avec la loi du 15 avril 1994 d'autres lois qui, par hypothèse, restent en vigueur. Eu égard à la règle énoncée à l'article 52 de la loi du 15 avril 1994, l'article 53 de cette loi ne peut dès lors, selon l'intention du législateur, être invoqué en aucun cas pour abroger partiellement la loi du 29 mars 1958 : l'article 52 a pour objet, en effet, d'abroger intégralement cette loi. Sur le fondement de l'article 54, le Roi ne peut que déterminer la date à laquelle cette abrogation entre en vigueur.

4.3. En mettant uniquement en vigueur l'article 3 de la loi du 15 avril 1994, et non pas, notamment, les dispositions de cette loi qui confient à l'Agence un rôle central en matière de contrôle et de surveillance, d'une part, et en prévoyant à l'article 12 du projet que les missions dévolues à l'Agence par les dispositions en projet seront exécutées par le Ministre, d'autre part, le projet méconnaît l'économie de la loi du 15 avril 1994. Dissocier l'article 3 des autres dispositions de la loi du 15 avril 1994 et confier au Ministre les missions de l'établissement autonome qu'est l'Agence selon l'intention du législateur de 1994, ne peuvent en d'autres mots être tenus pour compatibles avec la philosophie générale de la loi du 15 avril 1994. Alors que l'article 2 de la loi du 29 mars 1958 procurait un fondement légal suffisant pour confier, en exécution de la loi, un nombre de missions au Ministre qui a la protection contre les dangers des radiations ionisantes dans ses attributions,

.../...

tel n'est manifestement plus le cas en ce qui concerne l'application de la loi du 15 avril 1994, eu égard notamment aux dispositions explicites des articles 14 à 48 de cette loi. Il y a lieu de conclure, dès lors, qu'il n'existe pas de fondement légal pour l'article 12 du projet et, par là même, pour l'ensemble de la construction que le projet entend élaborer.

4.4. Subsidiairement, il convient de souligner que la méthode utilisée par le projet - c'est-à-dire que c'est l'article 3 de la loi du 15 avril 1994, et non plus l'article 2 de la loi du 29 mars 1958, qui constitue le fondement légal de l'arrêté royal du 28 février 1963 - aboutit à une réglementation peu cohérente.

Nonobstant cette substitution de fondement légal, il faut en effet déduire du défaut de mise en vigueur des dispositions en cause de la loi du 15 avril 1994 que, pour ce qui concerne l'interprétation des termes employés dans l'arrêté royal du 28 février 1963, il y a toujours lieu de tenir compte des définitions données à l'article 1er de la loi du 29 mars 1958. En outre, les mesures pénales et de surveillance prévues par cette loi paraissent dénuées d'objet faute de dispositions encore susceptibles d'être considérées comme avoir été prises en exécution de celle-ci.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER