

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.184/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.184/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 september 2002 door de Staatssecretaris voor Energie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de voorzieningen aangelegd voor de ontmanteling van de kerncentrales en voor het beheer van splijtstoffen bestraald in deze kerncentrales", heeft op 26 september 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Energie, le 24 septembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires", a donné le 26 septembre 2002 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door

"de liberalisering van de elektriciteitsmarkt die de beschikbaarheid van de fondsen in het gedrang zou kunnen brengen, en aangezien er ter zake geen enkele wettelijke regeling is".

*

* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

VORMVEREISTEN

Krachtens artikel 6, § 3, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt tussen de federale overheid en de gewestregeringen overleg gepleegd over de grote lijnen van het nationale energiebeleid.

Aangezien de ontmanteling van de kerncentrales onmiskenbaar een essentieel element uitmaakt van het federale energiebeleid en belangrijke beleidsmatige gevolgen heeft, kunnen de ontwerpen die deze ontmanteling concretiseren slechts worden gefinaliseerd op voorwaarde dat over het beginsel van deze ontmanteling overleg is gepleegd met de gewestregeringen.

Uit de aan de Raad van State bezorgde stukken blijkt niet dat zulk een overleg heeft plaatsgevonden. Het advies wordt dan ook slechts gegeven onder het

.../...

voorbehoud dat zulks wel het geval is of dat het bedoelde overleg alsnog wordt georganiseerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

De bevoegdheden van het Opvolgingscomité dienen op een meer duidelijke en overzichtelijke wijze te worden omschreven.

In de opsomming vervat in artikel 5, § 2, dient gewag te worden gemaakt van alle opdrachten van het Opvolgingscomité die, verspreid over het ontwerp, aan dat comité worden toegekend.

Voorts dient te worden verduidelijkt welke de bevoegdheden van het Opvolgingscomité zijn wanneer uit de in artikel 5, § 2, 2°, bedoelde controle tekortkomingen blijken.

Artikel 6

De in artikel 6, § 2, bedoelde verzetprocedure dient nader te worden uitgewerkt.

Artikel 14

Men schrijve in artikel 14, § 3, tweede volzin, "de Koning" in plaats van "de regering".

Artikel 16

Er dient te worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden de Ministerraad kan beslissen dat er geen aanleiding is tot de in artikel 16, § 2, 3° (niet g), bedoelde terugbetaling.

Artikel 21

1. De referentie aan artikel 17 in artikel 21 van het ontwerp is klaarblijkelijk verkeerd aangezien in het eerstgenoemde artikel slechts een taak wordt opgedragen aan het Opvolgingscomité en niet aan de in artikel 21 bedoelde natuurlijke of rechtspersonen.

2. Krachtens artikel 21 kan het Opvolgingscomité aan de in dat artikel genoemde personen een administratieve geldboete opleggen van 1250 euro tot twee miljoen euro.

Rekening houdend met de hoogte van die administratieve geldboete, is de vraag of aan die geldboete geen strafrechtelijk karakter dient te worden toegekend ¹.

Indien zulks effectief het geval zou zijn, wat de Raad van State, afdeling wetgeving, geneigd is aan te nemen binnen het raam van het beperkte onderzoek dat hij heeft kunnen verrichten, dient aan een aantal waarborgen, onder meer voortvloeiend uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, te zijn voldaan.

(1) Omtrent de kwalificatie van administratieve geldboeten als straf en de gevolgen daarvan, zie o.m. A. ALEN, "Administratieve geldboeten : hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie", in "De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht", Gent, 1997, 265-314 ; A. DE NAUW. "De rechten van de mens, stuwende kracht van een nieuwe golf van penalisering in het sociaal en fiscaal strafrecht", T. Strafr., 2001, 219; J. VELAERS. "De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving", Antwerpen-Apeldoorn, 1999, 101-108.

Met name zal moeten worden voorzien in een controle door een rechter die met volle rechtsmacht over het bij hem aanhangig gemaakte beroep oordeelt ². Dit impliceert dat de rechter de opgelegde geldboete moet kunnen moduleren, opheffen of verminderen wanneer het bestuur ook over deze bevoegdheid beschikt ³.

Slotopmerking

Het ontwerp verdient een grondig nazicht op het vlak van de wetgevingstechniek en het correcte taalgebruik. Ook de concordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst dient opnieuw te worden bekeken ⁴.

(2) Zie hieromtrent, met betrekking tot de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, Arbitragehof, nr. 96/2002, 12 juni 2002, overw. B.4.1. tot B.4.3.

(3) Ibid., overw. B.4.3.

(4) Zie bijvoorbeeld artikel 2, 1° ("formele overeenkomst" versus "accord formel"), artikel 11, § 4, tweede lid, waar in fine van de Franse tekst het equivalent van de Nederlandse woorden "van bestraalde splijtstoffen" niet voorkomt en artikel 14, § 2, derde lid, waar in de Nederlandse tekst, conform de Franse tekst, dient te worden geschreven "indien de kernexploitant een adequate zakelijke of persoonlijke zekerheid vestigt".

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que

"de liberalisering van de elektriciteitsmarkt die de beschikbaarheid van de fondsen in het gedrang zou kunnen brengen, en aangezien er ter zake geen enkele wettelijke regeling is".

*

* *

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

FORMALITES

En vertu de l'article 6, § 3, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale aura lieu sur les grands axes de la politique énergétique nationale.

Dès lors que le démantèlement des centrales nucléaires constitue indéniablement un élément essentiel de la politique énergétique fédérale et a d'importantes conséquences politiques, les projets concrétisant ce démantèlement ne peuvent être finalisés qu'à condition que le principe de ce dernier ait fait l'objet d'une concertation avec les gouvernements régionaux.

Il ne ressort pas des pièces transmises au Conseil d'Etat qu'une telle concertation ait eu lieu. Dès lors, l'avis n'est donné que sous réserve que celle-ci ait bien eu lieu ou qu'elle soit encore organisée.

.../...

LC

- 7 -

34.184/1

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

Les compétences du Comité de suivi seront définies avec davantage de précision et de clarté.

Dans l'énumération figurant à l'article 5, § 2, on regroupera toutes les missions qui sont confiées au Comité de suivi dans les autres dispositions du projet.

On précisera en outre quelles sont les compétences du Comité de suivi lorsque le contrôle visé à l'article 5, § 2, 2°, révèle des lacunes.

Article 6

Il y a lieu de prévoir les modalités de la procédure d'opposition prévue à l'article 6, § 2.

Article 14

A l'article 14, § 3, deuxième phrase, on écrira "le Roi" au lieu de "le gouvernement".

Article 16

Il y a lieu de préciser dans quels cas et à quelles conditions le Conseil des ministres peut décider qu'il n'y a pas lieu de procéder au remboursement visé à l'article 16, § 2, 3° (et non g).

LC

- 9 -

34.184/1

.../...

Article 21

1. La référence que l'article 21 du projet fait à l'article 17 est manifestement erronée dès lors que ce dernier ne confie une mission qu'au Comité de suivi et non aux personnes physiques ou morales visées à l'article 21.

2. En vertu de l'article 21, le Comité de suivi peut infliger aux personnes qu'il vise une amende administrative comprise entre 1250 euros et deux millions d'euros.

Compte tenu du montant de cette amende administrative, la question se pose de savoir si elle ne devrait pas être qualifiée d'amende pénale ¹.

Si tel était effectivement le cas, ce que le Conseil d'Etat, section de législation, est porté à considérer dans le cadre de l'examen restreint qu'il a pu effectuer, il y aurait lieu de respecter un certain nombre de garanties résultant notamment de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 10 et 11 de la Constitution.

On prévoira notamment un contrôle par un juge, statuant au contentieux de pleine juridiction sur le recours dont il a été saisi ². Cela implique que le juge doit pouvoir

(1) En ce qui concerne la qualification des amendes administratives en tant que peines et leurs effets, voir notamment A. ALEN, "Administratieve geldboeten : hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie", dans "De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht", Gand, 1997, 265-314; A. DE NAUW, "De rechten van de mens, stuwende kracht van een nieuwe golf van penalisering in het sociaal en fiscaal strafrecht", T. Strafr., 2001, 219; J. VELAERS, "De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving", Anvers - Apeldoorn, 1999, 101-108.

(2) Voir à cet égard, en ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, Cour d'arbitrage, n° 96/2002, 12 juin 2002, cons. B.4.1 à B.4.3.

moduler l'amende infligée, la supprimer ou la diminuer pour autant que l'administration dispose aussi de ce pouvoir ³.

⁽³⁾ Ibid., cons. B.4.3.

Observation finale

Le projet devra être remanié en profondeur sur le plan de la légistique et de la correction de la langue. On vérifiera également la concordance entre le texte français et le texte néerlandais ⁴.

⁽⁴⁾ Voir, par exemple, l'article 2, 1° ("accord formel"/"formele overeenkomst"), l'article 11, § 4, alinéa 2, où les mots néerlandais "van bestraalde splijtstoffen" n'ont pas d'équivalent à la fin du texte français et l'article 14, § 2, alinéa 3, du texte néerlandais, dans lequel il s'impose d'écrire "indien de kernexploitant een adequate zakelijke of persoonlijke zekerheid vestigt" pour se conformer au texte français.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris - afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME