

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.476/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 juni 2004 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de verlenging van de duur van de overgangsregeling voorzien in artikel 52bis van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor nucleaire controle", heeft op 12 juli 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 52*bis*, §§ 1 en 2, 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 controle¹, worden bepaalde, in die wet geregelde controleopdrachten, bij wijze van overgangsregeling verder uitgeoefend door de organismen die voor onbepaalde duur zijn erkend met toepassing van de (inmiddels opgeheven) wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren. Die organismen blijven bevoegd tot op het ogenblik dat die controleopdrachten worden overgenomen, hetzij door het Federaal Agentschap voor nucleaire controle (hierna: FANC), hetzij door een overeenkomstig de wet van 15 april 1994 erkende instelling.

Luidens artikel 52*bis*, § 3, geldt deze overgangsregeling voor een maximale duur van twee jaar, maar kan zij door de Koning, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, met telkens maximaal één jaar worden verlengd.

⁽¹⁾ Artikel 52*bis* is in de wet van 15 april 1994 ingevoegd bij de wet van 10 februari 2000.

3. Met toepassing van het voornoemde artikel 52*bis*, § 3, vond een eerste verlenging van de voornoemde overgangsregeling plaats bij koninklijk besluit van 30 mei 2002 houdende de verlenging van de duur van de overgangsregeling voorzien in artikel 52*bis* 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.

De artikelen 1 en 2 van dit koninklijk besluit luiden als volgt:

"Artikel 1. De overgangsregeling voorzien in artikel 52*bis* 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 wordt verlengd met een periode van één jaar.

Art. 2. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 16 april 2002."

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe die overgangsregeling te verlengen "met een periode van één jaar, met name tot 1 september 2005" (artikel 1 van het ontwerp).

Luidens artikel 2 treedt het ontworpen koninklijk besluit in werking op 1 september 2004.

RECHTSGROND

4. Voor het antwoord op de vraag of er voor het ontworpen besluit een voldoende rechtsgrond is, dient te worden nagegaan of de overgangsperiode bedoeld in artikel 52*bis* van de wet van 15 april 1994 thans nog lopende is, dan wel of die overgangsperiode op dit ogenblik reeds verstreken is. In het tweede geval zou moeilijk aangenomen kunnen worden dat de overgangsregeling nog "verlengd" kan worden.

4.1. Artikel 54 van de wet van 15 april 1994 bepaalt dat de Koning de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de wet vaststelt. Met toepassing van dat

.../...

artikel 54 is o.m. een koninklijk besluit van 20 juli 2001 genomen ². Artikel 1 van dat besluit heeft een aantal bepalingen van de wet, waaronder de artikelen "50 tot 53", op 1 september 2001 in werking gesteld.

Het toepassingsgebied van artikel 54 van de wet is niet beperkt tot de bepalingen van de wet die daarin vanaf het begin voorkwamen. Ook later in de wet ingevoegde bepalingen dienen door de Koning in werking te worden gesteld, tenzij de wetgever zelf in een afwijkende regeling zou voorzien. De regeling van artikel 54 geldt dus ook voor artikel 52*bis*, in de wet van 15 april 1994 ingevoegd bij de wet van 10 februari 2000 ³. Gelet op de bewoordingen van het genoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001, is artikel 52*bis*, samen met andere bepalingen, in werking gesteld op 1 september 2001.

Hiertegen zou niet opgeworpen kunnen worden dat de bepalingen die zijn ingevoegd bij de wet van 10 februari 2000, bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling i.v.m. de inwerkingtreding ervan, volgens de gewone regels in werking getreden zou zijn op de tiende dag na de bekendmaking van de wet ⁴. Een dergelijke redenering zou immers tot het absurde gevolg leiden dat de overgangsregeling vervat in artikel 52*bis* reeds in werking getreden zou zijn nog vóór de definitieve regeling in werking was getreden. Een overgangsregeling is een regeling die tijdelijk afwijkt van een aantal andere bepalingen van de wet. Uit de aard zelf van een dergelijke regeling volgt dat de overgangstermijn pas kan beginnen lopen zodra de bepalingen waarvan tijdelijk wordt afgeweken zelf in werking getreden zijn. Wat de in artikel 52*bis* bedoelde overgangsregeling betreft, die is pas kunnen lopen vanaf het ogenblik waarop het FANC operationeel is geworden en de wet van 29 maart 1958 is opgeheven, als gevolg van de inwerkingstelling van een aantal

(2) Koninklijk besluit van 20 juli 2001 tot 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.

(3) De wet van 10 februari 2000 bevat geen bepaling i.v.m. de inwerkingtreding van artikel 52*bis*.

(4) De wet van 10 februari 2000 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 april 2000.

nog resterende artikelen ⁵ van de wet van 15 april 1994 bij het genoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001.

Er moet dan ook worden aangenomen dat de overgangsregeling van artikel 52*bis* in werking getreden is op 1 september 2001. Volgens artikel 52*bis*, § 3, eerste volzin, duurde ze dienvolgens aanvankelijk tot 31 augustus 2003.

4.2. Bij het hiervóór aangehaalde artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 mei 2002 is de overgangsregeling bedoeld in artikel 52*bis* "met een periode van één jaar" verlengd.

In het licht van de draagwijdte van artikel 52*bis*, § 3, zoals die bepaling hiervóór is geïnterpreteerd, moet die verlenging worden geacht te zijn ingegaan daags nadat de wettelijk bepaalde termijn van twee jaar ten einde zou lopen, d.i. op 1 september 2003. Ze loopt dan ook tot 31 augustus 2004.

Weliswaar bepaalt artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 mei 2002 dat dit besluit uitwerking heeft met ingang van 16 april 2002. Kennelijk gingen de stellers van dat besluit ervan uit dat de aanvankelijke overgangsperiode van twee jaar ten einde liep op 15 april 2002, of dat die m.a.w. was ingegaan op 16 april 2000, zijnde de tiende dag na de bekendmaking van de genoemde wijzigende wet van 10 februari 2000 in het Belgisch Staatsblad. Die opvatting die, blijkens de analyse hiervóór, steunt op een verkeerde interpretatie van artikel 52*bis* van de wet, kan niet tot gevolg hebben dat de verlenging zelf van de termijn zou zijn ingegaan op 16 april 2002, zodat de termijn op 15 april 2003 verstreken zou zijn. Een zodanige verlenging zou immers betekenen dat ze zonder enig nuttig effect zou zijn, aangezien de aanvankelijke overgangstermijn pas vanaf 1 september 2003 verlengd kon worden. Opdat het koninklijk besluit van 30 mei 2002 enig nuttig effect zou hebben, moet integendeel worden aangenomen dat de terugwerkende kracht slechts betrekking heeft op de bepaling dat de overgangsperiode verlengd zou worden, maar dat ze geen betrekking heeft op de aanvang van de verlenging zelf.

⁽⁵⁾ Onder deze resterende artikelen bevinden zich de artikelen 15, 16, 28 en 30 van de wet van 15 april 1994, waarnaar in artikel 52*bis* wordt verwezen, en ook artikel 52, dat de wet van 29 maart 1958 opheft.

De stellers van het voor advies voorgelegde ontwerp gaan er dan ook terecht van uit dat de overgangsperiode bij het voornoemde koninklijk besluit van 30 mei 2002 is verlengd tot 31 augustus 2004, en dat die dus met ingang van 1 september 2004 met een bijkomend jaar verlengd kan worden. Omdat de verlenging aldus aansluit bij het verstrijken van de lopende overgangstermijn, kan daarvoor ook de nodige rechtsgrond worden gevonden in artikel 52*bis*, § 3, derde volzin, van de wet van 15 april 1994.

5. Niettegenstaande deze conclusie, blijft het een feit dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 mei 2002 tot verwarring aanleiding geeft.

De Raad van State suggereert om aan die verwarring een einde te stellen door dat artikel 2 in te trekken. Het gevolg zal zijn dat die bepaling geacht zal worden nooit bestaan te hebben. Voor de terugwerkende kracht die inherent is aan een intrekking kan te dezen een verantwoording worden gevonden in de noodzaak om te zorgen voor de duidelijkheid van de rechtsregels.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Indien wordt ingegaan op de suggestie om artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 mei 2002 in te trekken, dient na het eerste lid van de aanhef een lid te worden ingevoegd, waarin naar die bepaling wordt verwezen.

7. Het tweede lid van aanhef dient te worden weggelaten.

8. In het derde lid van de aanhef kan het nummer (37.476/3) van het voorliggende advies worden vermeld. Men verwijze voorts naar "artikel 84, § 1, eerste lid, 1°", van de wetten op de Raad van State.

9. De considerans in het vijfde lid van de aanhef kan worden weggelaten.

Artikel 1

10. In fine van dit artikel schrijve men "... met name tot 31 augustus 2005" in plaats van "... met name tot 1 september 2005".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.476/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 24 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant la prorogation de la durée du régime transitoire prévu à l'article 52bis 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 12 juillet 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Selon l'article 52*bis*, §§ 1^{er} et 2, 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 ¹, certaines missions de contrôle réglées dans cette loi continuent à être exercées, à titre transitoire, par les organismes agréés pour une durée indéterminée en vertu de la loi du 29 mars 1958 (abrogée entre-temps) relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes. Ces organismes restent compétents jusqu'au moment où ces missions de contrôle seront reprises, soit par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après: AFCN), soit par un organisme agréé conformément à la loi du 15 avril 1994.

Selon l'article 52*bis*, § 3, la période d'application de ce régime transitoire est limitée à deux ans au maximum, mais le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, en proroger la durée d'un an au maximum à chaque fois.

⁽¹⁾ L'article 52*bis* a été inséré dans la loi du 15 avril 1994 par la loi du 10 février 2000.

3. En application de l'article 52*bis*, § 3, précité, le régime transitoire précité a été prorogé une première fois par l'arrêté royal du 30 mai 2002 portant la prorogation de la durée du régime transitoire prévu à l'article 52*bis* 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.

Les articles 1^{er} et 2 de cet arrêté royal s'énoncent comme suit:

"Article 1. Le régime transitoire prévu dans l'article 52*bis* 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 est prorogé pour une durée d'un an.

Art. 2. Le présent arrêté produit ses effets le 16 avril 2002."

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend proroger régime transitoire "pour une durée d'un an, à savoir jusqu'au 1^{er} septembre 2005" (article 1^{er} du projet).

Selon l'article 2, l'arrêté royal en projet entre en vigueur le 1^{er} septembre 2004.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Pour pouvoir répondre à la question de savoir si l'arrêté en projet dispose d'un fondement juridique suffisant, il faut vérifier si la période transitoire visée à l'article 52*bis* de la loi du 15 avril 1994 est encore en cours actuellement ou bien si elle est déjà expirée en ce moment. Dans le second cas, on pourrait difficilement admettre que le régime transitoire puisse encore être "prorogé".

4.1. L'article 54 de la loi du 15 avril 1994 dispose que le Roi détermine la date de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi. En application de cet article 54, a notamment été adopté un arrêté royal du 20 juillet 2001 ². L'article 1^{er} de cet arrêté a fixé l'entrée en vigueur d'un certain nombre de dispositions de la loi, notamment des articles "50 à 53", au 1^{er} septembre 2001.

Le champ d'application de l'article 54 de la loi ne se limite pas aux dispositions de la loi qui y étaient inscrites dès le début. Des dispositions qui sont insérées ultérieurement dans la loi doivent elles aussi être mises en oeuvre par le Roi, à moins que le législateur ne prévoie lui-même un régime dérogatoire. La règle de l'article 54 vaut donc également pour l'article 52*bis*, inséré dans la loi du 15 avril 1994 par la loi du 10 février 2000 ³. Vu les termes de l'arrêté royal précité du 20 juillet 2001, l'article 52*bis* est entré en vigueur, en même temps que d'autres dispositions, le 1^{er} septembre 2001.

Il ne pourrait y être opposé qu'à défaut de disposition expresse concernant leur entrée en vigueur, les dispositions insérées par la loi du 10 février 2000 seraient entrées en vigueur le dixième jour après la publication de la loi, conformément aux règles usuelles ⁴. En effet, pareil raisonnement aurait pour conséquence absurde que le régime transitoire prévu à l'article 52*bis* serait déjà entré en vigueur avant que le régime définitif lui-même ne le soit. Un régime transitoire est un régime qui déroge temporairement à un certain nombre d'autres dispositions de la loi. Il résulte de la nature même d'un tel régime que la période transitoire ne peut commencer à courir qu'à partir du moment où les dispositions auxquelles il est temporairement dérogé sont elles-mêmes entrées en vigueur. En ce qui concerne le régime transitoire visé à l'article 52*bis*, celui-ci n'a pu commencer

(2) Arrêté royal du 20 juillet 2001 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.

(3) La loi du 10 février 2000 ne comporte pas de disposition concernant l'entrée en vigueur de l'article 52*bis*.

(4) La loi du 10 février 2000 a été publiée au Moniteur belge du 6 avril 2000.

à courir qu'à partir du moment où l'AFCN est devenue opérationnelle et où la loi du 29 mars 1958 a été abrogée consécutivement à la mise en oeuvre, par l'arrêté royal du 20 juillet 2001, d'un certain nombre d'articles résiduels de la loi du 15 avril 1994 ⁵.

Force est dès lors d'admettre que le régime transitoire de l'article 52*bis* est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2001. Par conséquent, selon l'article 52*bis*, § 3, première phrase, il durerait initialement jusqu'au 31 août 2003.

4.2. L'article 1^{er} précité de l'arrêté royal du 30 mai 2002 a prorogé le régime transitoire visé à l'article 52*bis* "pour une durée d'un an".

Compte tenu de la portée de l'article 52*bis*, § 3, dans l'interprétation qui en a été donnée ci-dessus, il faut considérer que cette prorogation est entrée en vigueur le lendemain du jour où le délai légal de deux ans serait expiré, à savoir le 1^{er} septembre 2003. Dès lors, elle court jusqu'au 31 août 2004.

L'article 2 de l'arrêté royal du 30 mai 2002 dispose certes que cet arrêté produit ses effets le 16 avril 2002. Manifestement, les auteurs de cet arrêté considéraient que la période transitoire initiale de deux ans expirait le 15 avril 2002 ou, en d'autres termes, qu'elle avait pris cours le 16 avril 2000, soit le dixième jour après la publication au Moniteur belge de la loi modificative précitée du 10 février 2000. Cette conception qui, selon l'analyse ci-dessus, repose sur une interprétation erronée de l'article 52*bis* de la loi, ne peut avoir pour effet que la prorogation même du délai aurait pris cours le 16 avril 2002, de sorte que le délai serait expiré le 15 avril 2003. En effet, pareille prorogation signifierait qu'elle ne serait d'aucune utilité dès lors que la période transitoire initiale ne pouvait être prorogée qu'à partir du 1^{er} septembre 2003. Afin que l'arrêté royal du 30 mai 2002 ait quelque effet utile, il faut présumer au contraire que l'effet rétroactif porte uniquement sur la disposition qui proroge la période transitoire, mais qu'il ne concerne pas le début de la prorogation proprement dit.

⁽⁵⁾ Subsistent notamment les articles 15, 16, 28 et 30 de la loi du 15 avril 1994 auxquels l'article 52*bis* fait référence, ainsi que l'article 52 qui abroge la loi du 29 mars 1958.

Dès lors, les auteurs du projet soumis pour avis considèrent à juste titre que l'arrêté royal précité du 30 mai 2002 a prorogé la période transitoire jusqu'au 31 août 2004 et qu'elle peut donc être prolongée d'une année supplémentaire à partir du 1^{er} septembre 2004. La prorogation faisant ainsi suite à l'expiration de la période transitoire en cours, elle peut également trouver son fondement juridique dans l'article 52bis, § 3, troisième phrase, de la loi du 15 avril 1994.

5. Nonobstant cette conclusion, il n'en demeure pas moins que l'article 2 de l'arrêté royal du 30 mai 2002 prête à confusion.

Le Conseil d'État suggère d'y remédier en rapportant cet article 2. Cette disposition serait ainsi considérée comme étant nulle et non avenue. L'effet rétroactif inhérent à un retrait peut trouver à se justifier en l'occurrence dans la nécessité de veiller à la précision des règles de droit.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Dans l'hypothèse où la suggestion de rapporter l'article 2 de l'arrêté royal du 30 mai 2002 serait accueillie, il y aurait lieu d'insérer un alinéa faisant référence à cette disposition à la suite du premier alinéa du préambule.

7. On supprimera le deuxième alinéa du préambule.

8. Au troisième alinéa du préambule, on peut mentionner le numéro (37.476/3) du présent avis. En outre, on fera référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1[°] des lois sur le Conseil d'État.

9. Le considérant figurant au cinquième alinéa du préambule peut être omis.

Article 1^{er}

10. On écrira à la fin de cet article "..., à savoir jusqu'au 31 août 2005" au lieu de "..., à savoir jusqu'au 1^{er} septembre 2005".

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT