

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.952/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 februari 2006 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de Openbare Instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen", heeft op 14 maart 2006 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 vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

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.

*
* *

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

2. In de Franse tekst van het eerste lid van de aanhef dienen de woorden "de haute activité" te worden ingevoegd voor de woorden "et des sources orphelines".

3. In de Nederlandse tekst van het tweede lid van de aanhef, dat overigens van plaats dient te verwisselen met het eerste lid, schrijve men "vervangen bij de wet" in plaats van "vervangen door de wet".

4. Het derde lid van de aanhef dient te worden weggelaten. De aldaar vermelde faillissementswet biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen koninklijk besluit.

5. *In fine* van het vierde lid van de aanhef schrijve men: "..., inzonderheid op de artikelen 1 en 15, vervangen bij het koninklijk besluit van 16 oktober 1991;".

.../...

6. De overwegingen vervat in het vijfde en het zesde lid van de aanhef kunnen worden geschrapt, temeer nu wordt voorzien in een Verslag aan de Koning.

7. Na het zevende lid dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar het akkoord van de Minister van Begroting van 17 februari 2006.

8. Het achtste lid van de aanhef dient als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op advies 39.952/3 van de Raad van State, gegeven op 14 maart 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

9. In de inleidende zin dient te worden vermeld dat artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 is vervangen bij het koninklijk besluit van 16 oktober 1991.

Eenzelfde opmerking geldt voor de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp met betrekking tot artikel 15 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981.

10. In de ontworpen definitie van "insolvabiliteit" schrijve men "staat van de natuurlijke of rechtspersoon die ...".

Artikel 2

11.1. In de eerste volzin van het ontworpen artikel 15, § 5, eerste lid (artikel 2, 2°, van het ontwerp), dienen de woorden "en dat gespijsd wordt door een reserve van 5 % begrepen in de vergoedingen" te worden weggelaten, omdat zij een onnodige herhaling zijn van het bepaalde in het ontworpen artikel 15, § 5, vierde lid, 1°.

11.2. Gelet op opmerking 8.1, dient de tweede volzin van het ontworpen artikel 15, § 5, eerste lid, verwerkt te worden in het ontworpen artikel 15, § 5, vierde lid, 1°.

11.3. In de derde volzin van het ontworpen artikel 15, § 5, eerste lid, schrijve men "Het insolabiliteitsfonds heeft uitsluitend tot doel de financiering ..." in plaats van "De opnames uit het insolabiliteitsfonds dienen uitsluitend voor de financiering ...".

11.4. In de vierde volzin van het ontworpen artikel 15, § 5, eerste lid, schrijve men "Worden door het fonds niet gefinancierd, prestaties die het gevolg zijn van ..." in plaats van "Zijn uitgesloten de opnames ten gevolge van ...".

12. Men redigere de eerste volzin van het ontworpen artikel 15, § 5, tweede lid, als volgt:

"Elke ingekapselde bron, bedoeld in het voornoemde koninklijk besluit van 20 juli 2001, die tot weesbron en afval is verklaard, en als afval is overgedragen door het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle aan de Instelling, wordt ten laste genomen door het insolabiliteitsfonds."

13.1. *In fine* van de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 15, § 5, vierde lid, 1°, schrijve men "de Instelling" in plaats van "het organisme".

13.2. *In fine* van het ontworpen artikel 15, § 5, vierde lid, 3°, schrappe men de woorden ", van het koninklijk besluit van 30 maart 1981".

13.3. In het ontworpen artikel 15, § 5, vierde lid, 4°, is niet duidelijk wat bedoeld wordt met de woorden "dringende gevallen die aanzienlijke snelle afhalingen van het fonds afdwingen". Zulks klemmt des te meer omdat de daaropvolgende bepaling ook reeds een omschrijving van een "dringend geval" lijkt te bevatten. Het verdient dan ook aanbeveling deze onduidelijkheid, minstens in het Verslag aan de Koning, weg te werken.

13.4. Het ontworpen artikel 15, § 5, vierde lid, 6°, luidt als volgt:

"Indien dringende gevallen niet toelaten de bepalingen bedoeld in 5° te eerbiedigen, en indien de wedersamenstelling van het insolabiliteitsfonds door de ontvangsten, gevormd door de insluiting van de reserve van 5 % in de vergoedingen en de intrestopbrengsten, niet voldoende snel kan verwezenlijkt worden, neemt de Minister, mits een voorafgaande kennisgeving van twee maanden, overgangsmaatregelen die toelaten het insolabiliteitsfonds opnieuw te spijzen."

Voor zover de in die bepaling vervatte delegatie aan de minister een verhoging van de reserve van 5 % tot gevolg zou hebben, kan daartoe geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 179, § 2, 12°, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

Die bepaling voorziet erin dat de Koning de financieringsvoorwaarden van de activiteiten van de Instelling kan reglementeren. Met het doel het financiële evenwicht van de Instelling te waarborgen kan de Koning in de kosten van de prestaties een aandeel insluiten om een provisie te vormen om het eventuele faillissement of onvermogen van bepaalde producenten te ondervangen, en dit tot een maximum van 5 % van de kosten van de prestaties.

Het zo-even genoemde wettelijke maximum kan niet worden overschreden door de Koning. *A fortiori* kan daartoe geen machtiging worden verleend door de Koning aan de minister.

Artikel 3

14. Dit artikel bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2006.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel,

.../...

voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Slotopmerking

15. De stellers van het ontwerp doen er goed aan de ontworpen tekst aan een bijkomende redactionele en taalkundige controle te onderwerpen. Als gevolg van fouten in de zinsconstructie zijn bepaalde artikelen immers moeilijk leesbaar.

Het ontwerp dient eveneens grondig te worden herzien om het in overeenstemming te brengen met de regels van de wetgevingstechniek. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.952/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Energie, le 24 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'Organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles", a donné le 14 mars 2006 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.

*

* *

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

2. Dans le texte français du premier alinéa du préambule, on insérera les mots "de haute activité" devant les mots "et des sources orphelines".

3. Dans le texte néerlandais du deuxième alinéa du préambule, qu'on permutera au demeurant avec le premier alinéa, on écrira "vervangen bij de wet" au lieu de "vervangen door de wet".

4. On omettra le troisième alinéa du préambule. En effet, la loi sur les faillites qu'il mentionne ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté royal en projet.

5. À la fin du quatrième alinéa du préambule, on écrira : "..., notamment les articles 1^{er} et 15, remplacés par l'arrêté royal du 16 octobre 1991;".

.../...

6. On peut supprimer les considérations figurant aux cinquième et sixième alinéas du préambule, d'autant plus qu'un Rapport au Roi est annexé au projet.

7. À la suite du septième alinéa du préambule, on insérera un nouvel alinéa faisant référence à l'accord du Ministre du Budget donné le 17 février 2006.

8. On rédigera le huitième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'avis 39.952/3 du Conseil d'État, donné le 14 mars 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 1^{er}

9. Il y a lieu de mentionner dans la phrase liminaire que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 30 mars 1981 a été remplacé par l'arrêté royal du 16 octobre 1991.

La même observation peut être formulée à l'égard de la phrase liminaire de l'article 2 du projet concernant l'article 15 de l'arrêté royal du 30 mars 1981.

10. Dans la définition en projet de l'"insolvabilité", on écrira "état de la personne physique ou morale qui ...".

Article 2

11.1. Dans la première phrase de l'article 15, § 5, alinéa 1^{er}, en projet (article 2, 2°, du projet), on omettra les mots "et qui est alimenté par une réserve de 5 % comprise dans les redevances" dès lors qu'ils font double emploi avec l'article 15, § 5, alinéa 4, 1°, en projet.

11.2. Compte tenu de l'observation 8.1, on insérera la deuxième phrase de l'article 15, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, à l'article 15, § 5, alinéa 4, 1^o, en projet.

11.3. Dans la troisième phrase de l'article 15, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, on écrira "Le fonds d'insolvabilité a exclusivement pour but de financer ..." au lieu de "Les prélèvements dans le fonds d'insolvabilité servent exclusivement à financer ...".

11.4. Dans la quatrième phrase de l'article 15, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, on écrira "Ne sont pas financées par le fonds les prestations faisant suite à ..." au lieu de "Sont exclus les prélèvements suite à ...".

12. On rédigera la première phrase de l'article 15, § 5, alinéa 2, en projet, comme suit:

"Toute source scellée, au sens de l'arrêté royal précité du 20 juillet 2001, déclarée comme source orpheline et déchets et transmise à titre de déchets par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire à l'Organisme, est prise en charge par le fonds d'insolvabilité."

13.1. À la fin de l'article 15, § 5, alinéa 4, 1^o, en projet, on écrira, dans le texte néerlandais, "de Instelling" au lieu de "het organisme".

13.2. À la fin de l'article 15, § 5, alinéa 4, 3^o, en projet, on supprimera les mots ", de l'arrêté royal du 30 mars 1981".

13.3. À l'article 15, § 5, alinéa 4, 4^o, en projet, on n'aperçoit pas la portée des mots "cas d'urgence imposant des sorties importantes et rapides du fonds". La question se pose d'autant plus que la disposition suivante paraît également définir un "cas d'urgence". Cette ambiguïté gagnerait donc à être levée, à tout le moins dans le Rapport au Roi.

13.4. L'article 15, § 5, alinéa 4, 6°, en projet, s'énonce comme suit:

"si des conditions d'urgence ne permettent pas de respecter les dispositions visées en 5°, et si la reconstitution du fonds d'insolvabilité par les recettes constituées par l'inclusion de la réserve de 5 % dans les redevances et des produits d'intérêt, ne peut pas être réalisée assez rapidement, le Ministre prend des dispositions transitoires permettant de réalimenter le fonds d'insolvabilité, moyennant un préavis de deux mois."

Dans la mesure où la délégation au ministre prévue dans cette disposition conduirait à une augmentation de 5 % de la réserve, elle ne trouverait pas de fondement juridique dans l'article 179, § 2, 12°, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980.

Cette disposition prévoit que le Roi peut réglementer les modalités de financement des activités de l'Organisme. Dans le but de garantir l'équilibre financier de l'Organisme, le Roi est autorisé à inclure dans le coût des prestations une quote-part destinée à constituer des provisions pour pallier la faillite ou l'insolvabilité éventuelle de certains producteurs, et ce à concurrence d'un maximum de 5 % du coût des prestations.

Le Roi ne peut pas excéder le maximum légal susmentionné. *A fortiori*, Il ne peut pas accorder de délégation au ministre à cette fin.

Article 3

14. Cet article dispose que l'arrêté en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2006.

Il y a lieu d'observer à cet égard que c'est sous certaines conditions seulement que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

.../...

L'effet rétroactif ne peut se justifier que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées.

Observation finale

15. Les auteurs du projet seraient bien avisés de réexaminer le texte en projet du point de vue rédactionnel et linguistique. En effet, des fautes de syntaxe rendent malaisée la compréhension de certains articles.

Le projet nécessite également un remaniement approfondi pour se conformer aux règles de la légistique. On sera tout aussi attentif à la concordance des versions française et néerlandaise du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, 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 M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section f.f.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT