

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.063/3
VAN 5 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 januari 2008 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de verlenging van de duur van de overgangsregeling bedoeld 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 voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, 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 omstandigheid

"dat er maatregelen moeten [worden] getroffen met het oog op de verzekering van de continuïteit op het vlak van de operationele controle in de inrichtingen waar ioniserende stralingen worden aangewend".

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot 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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Luidens artikel 67, §§ 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 Controle, 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 67, § 3, van de wet van 15 april 1994 geldt deze overgangsregeling voor een maximale duur van twee jaar, maar kan zij door de Koning bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, met telkens maximaal één jaar worden verlengd.

Met toepassing van de laatstgenoemde bepaling vond een eerste verlenging (van 1 september 2003 tot 31 augustus 2004) van de voornoemde overgangsregeling plaats bij het koninklijk besluit van 30 mei 2002. Een tweede verlenging vond plaats bij het koninklijk besluit van 23 augustus 2004 (verlenging van 1 september 2004 tot 31 augustus 2005), een derde verlenging bij het koninklijk besluit van 17 september 2005 (verlenging van 1 september 2005 tot 31 augustus 2006), een vierde verlenging bij het koninklijk besluit van 10 november 2006 (verlenging van 1 september 2006 tot 31 augustus 2007) en een vijfde verlenging bij het koninklijk besluit van 26 oktober 2007 (verlenging van 1 september 2007 tot 31 december 2007).

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de overgangsregeling nogmaals te verlengen met een periode van drie maanden, namelijk van 1 januari 2008 tot 31 maart 2008.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2008, en wordt dus met terugwerkende kracht genomen.

4. Al kan de ontworpen regeling formeel rechtsgrond vinden in artikel 67, § 3, van de wet van 15 april 1994, dient er toch op te worden gewezen dat een overgangsregeling, vanuit haar aard zelf, beperkt in tijd dient te blijven, en dus niet steeds opnieuw vermag te worden verlengd.

Bij de invoeging in de wet van 15 april 1994 van het toenmalige artikel 52*bis*, thans artikel 67, bij de wet van 10 februari 2000, werd uitgegaan van een overgangsperiode van twee jaar. Weliswaar werd in een mogelijkheid van verlenging voorzien, maar daarbij ging de wetgever uit van een slechts tijdelijke voortzetting van de specifieke controleopdrachten door de "organismen" erkend op basis van de (inmiddels

opgeheven) wet van 29 maart 1958. De overgangperiode diende het FANC in staat te stellen een beslissing te nemen omtrent de wijze waarop de specifieke controle op de nucleaire inrichtingen zou moeten gebeuren (door het FANC zelf of door instellingen erkend op grond van de wet van 15 april 1994) en die beslissing ten uitvoer te leggen ⁽¹⁾. De overgangperiode bedraagt nu evenwel reeds meer dan zes jaar. Een steeds verdere verlenging van de overgangperiode kan nog moeilijk in overeenstemming worden gebracht met de bedoeling van de wetgever.

Dit alles klemmt des te meer nu de in artikel 67, § 2, van de wet van 15 april 1994 vervatte verplichting voor de erkende "organismen" om de hen toevertrouwde opdrachten inzake nucleaire controle te blijven uitoefenen tot op het ogenblik dat die opdrachten worden overgenomen door het FANC of door de instellingen die daartoe door het FANC werden erkend - derhalve tot op het einde van de overgangperiode - op gespannen voet staat met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid ⁽²⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. Gelet op de vernummering, met ingang van 3 februari 2008, van artikel 52bis van de wet van 15 april 1994, krachtens de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen en het koninklijk besluit van 20 december 2007 tot bepaling van de modaliteiten van de administratieve procedure van betaling van geldboetes ingesteld door 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, dient in het opschrift, in het eerste lid van de aanhef en in artikel 1 melding te worden gemaakt van artikel 67 van de eerstgenoemde wet.

⁽¹⁾ Memorie van Toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 2169/1, p. 6-7. Zie ook het verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 2169/2, p. 2.

⁽²⁾ Zie advies 29.042/3 van 1 april 1999 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 februari 2000 houdende wijziging 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, *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 2169/1, p. 12.

6. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het op 17 december 2007 verleende advies van de inspecteur van financiën.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.063/3
DU 5 FÉVRIER 2008

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 30 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "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", a donné l'avis suivant:

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

"dat er maatregelen moeten [worden] getroffen met het oog op de verzekering van de continuïteit op het vlak van de operationele controle in de inrichtingen waar ioniserende stralingen worden aangewend".

*

* *

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Selon l'article 67, §§ 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, 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 67, § 3, de la loi du 15 avril 1994, 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.

En application de la dernière disposition citée, le régime transitoire précité a été prorogé une première fois (du 1^{er} septembre 2003 au 31 août 2004) par l'arrêté royal du 30 mai 2002. Il a ensuite été prorogé une deuxième fois par l'arrêté royal du 23 août 2004 (prolongation du 1^{er} septembre 2004 au 31 août 2005), une troisième fois par l'arrêté royal du 17 septembre 2005 (prolongation du 1^{er} septembre 2005 au 31 août 2006), une quatrième fois par l'arrêté royal du 10 novembre 2006 (prolongation du 1^{er} septembre 2006 au 31 août 2007) et une cinquième fois par l'arrêté royal du 26 octobre 2007 (prolongation du 1^{er} septembre 2007 au 31 décembre 2007).

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend proroger une nouvelle fois le régime transitoire pour une durée de trois mois, à savoir du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2008.

L'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen, produit ses effets le 1^{er} janvier 2008 et interviendra par conséquent avec effet rétroactif.

4. Même si le texte en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 67, § 3, de la loi du 15 avril 1994, il faut néanmoins noter que, par nature, un régime transitoire doit demeurer limité dans le temps, et ne peut donc être prorogé indéfiniment.

Lors de l'insertion de l'article 52*bis*, devenu aujourd'hui l'article 67, dans la loi du 15 avril 1994 par la loi du 10 février 2000, l'idée de départ était une période transitoire de deux ans. Si une possibilité de prorogation était prévue, le législateur envisageait néanmoins que les "organismes" agréés sur la base de la loi (abrogée entre-temps) du 29 mars 1958 ne continuent que provisoirement l'exercice de leurs missions de contrôle spécifique. La période transitoire devait permettre à l'AFCN de prendre une décision concernant les modalités d'exercice du contrôle spécifique des installations nucléaires (par l'AFCN même ou par des organismes agréés sur la base de

la loi du 15 avril 1994) et de mettre cette décision en oeuvre ⁽¹⁾. Cependant, la période transitoire est déjà actuellement de plus de six ans. Encore proroger la période transitoire n'est plus guère conciliable avec la volonté du législateur.

Cette question est d'autant plus prégnante que l'obligation que l'article 67, § 2, de la loi du 15 avril 1994 fait aux "organismes" agréés de continuer à exécuter les missions qui leur ont été confiées en matière de contrôle nucléaire jusqu'au moment où ces missions seront reprises par l'AFCN ou par les organismes agréés par cette dernière à cette fin - soit jusqu'au terme de la période transitoire - se heurte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ⁽²⁾.

EXAMEN DU TEXTE

5. Vu la nouvelle numérotation, à compter du 3 février 2008, de l'article 52bis de la loi du 15 avril 1994, en vertu de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses et de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 fixant les modalités de la procédure administrative de paiement des amendes administratives instaurée par 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, il y a lieu de viser l'article 67 de la loi du 15 avril 1994 dans l'intitulé, au premier alinéa du préambule et à l'article 1^{er}.

6. Il convient d'ajouter au préambule, un alinéa faisant mention de l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 17 décembre 2007.

⁽¹⁾ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1998-99, n/ 2169/1, pp. 6-7. Voir également le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Doc. parl.*, Chambre, 1998-99, n/ 2169/2, p. 2.

⁽²⁾ Voir l'avis 29.042/3 du 1^{er} avril 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 10 février 2000 portant modification 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, *Doc. parl.*, Chambre, 1998-99, n/ 2169/1, p. 12.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS