

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.312/3
VAN 3 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 15 oktober 2009 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "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 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

2. Luidens artikel 69 van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, bepaalt de Koning bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van die wet.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1997 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 voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, bepaalde dat de artikelen 3 en 49 van de wet van 15 april 1994 in werking traden, enkel wat de uitvoer betreft. Dat besluit trad in werking op 2 november 1997.

Het koninklijk besluit van 2 oktober 1997 werd vernietigd bij arrest nr. 164.523 van 8 november 2006 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. De gevolgen van dat besluit werden gehandhaafd tot 1 september 2001.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe te bepalen dat artikel 3 van de wet van 15 april 1994 uitwerking heeft met ingang van 1 september 2001 voor zover het betrekking heeft op de uitvoer.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in het genoemde artikel 69 van de wet van 15 april 1994.

.../...

4. Het ontworpen besluit heeft terecht geen betrekking op artikel 49 van de wet van 15 april 1994, dat eveneens bij artikel 1 van het vernietigde koninklijk besluit van 2 oktober 1997 in werking was gesteld wat de uitvoer betreft. Het verlenen van retroactiviteit tot 1 september 2001 aan dat artikel, dat op de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 2 oktober 1997 strafsancities bevatte, zou immers strijden met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Bij artikel 13 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen ¹ werd hoofdstuk VII van de wet van 15 april 1994 (artikelen 49, 49bis en 50) in zijn geheel vervangen door een nieuw hoofdstuk, waarin zowel in strafsancities als in administratieve sancities (met een strafrechtelijk karakter) voor de overtreding van de wet van 15 april 1994 of haar uitvoeringsbesluiten wordt voorzien (de huidige artikelen 49 tot 64 van de wet van 15 april 1994). De bepalingen van dat hoofdstuk zijn bij koninklijke besluiten van 20 december 2007 in werking gesteld op 3 februari 2008 ².

De vervanging van hoofdstuk VII van de wet van 15 april 1994, gezien in samenhang met het verlenen van retroactiviteit aan artikel 3 van die wet voor zover het op de uitvoer betrekking heeft (dat het voorwerp uitmaakt van het ontworpen besluit), zou als gevolg hebben dat inbreuken op dat laatste artikel of zijn uitvoeringsbesluiten, voor zover het de uitvoer betreft, retroactief strafbaar zouden zijn in de periode tussen 3 februari 2008 (datum van inwerkingtreding van de - nieuwe - artikelen 49 tot 64 van de

(1) Er zijn twee wetten van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen. Het betreft hier de wet van die datum die is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juli 2005, tweede editie.

(2) Zie artikel 7 van 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 en artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 december 2007 tot bepaling van de modaliteiten van de vereenvoudigde 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.

wet van 15 april 1994) en de datum van inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. Zoals reeds werd opgemerkt, is een dergelijke retroactieve strafbaarstelling niet geoorloofd.

Zulks leidt er evenwel niet noodzakelijkerwijze toe dat moet worden afgezien van het verlenen van retroactiviteit aan artikel 3 van de wet van 15 april 2004. Er zou immers kunnen worden overwogen om, respectievelijk, artikel 7 en artikel 6 van de in voetnoot 1 vermelde koninklijke besluiten van 20 december 2007 in die zin te wijzigen dat de inwerkingstelling van de artikelen 49 tot 64 van de wet van 15 april 1994 wat betreft de overtredingen van artikel 3 van die wet en haar uitvoeringsbesluiten, voor zover dat artikel de uitvoer betreft, wordt verschoven naar de dag van inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. Weliswaar heeft de Koning, eenmaal Hij op grond van een hem verleende machtiging bepalingen van een wet in werking heeft gesteld, in beginsel zijn bevoegdheid verloren om de temporele werking van de betrokken bepalingen te regelen; te dezen valt het evenwel, gelet op het in hogere rechtsnormen vervatte beginsel van de niet-retroactiviteit van de strafwet en op de bijzondere omstandigheden voortvloeiend uit de vernietiging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1997, te billijken dat van dit beginsel wordt afgeweken. Enkel op die manier kan het voorhanden zijn van een afdoende rechtsgrond voor de maatregelen die op grond van artikel 3 van de wet van 15 april 1994 op het vlak van de uitvoer werden genomen, worden gewaarborgd, zonder afbreuk te doen aan het verbod van retroactiviteit van de strafwet.

In het ontwerp zouden derhalve daartoe bepalingen kunnen worden opgenomen ertoe strekkende, respectievelijk, artikel 7 en artikel 6 van de koninklijke besluiten van 20 december 2007 aan te vullen met een uitzondering op de inwerkingstelling, op 3 februari 2008, van de artikelen 49 tot 64 van de wet van 15 april 1994 wat betreft de overtredingen van artikel 3 van de wet van 15 april 1994 voor zover het van toepassing is op de uitvoer. Voor die overtredingen zouden die artikelen slechts in werking worden gesteld op de dag waarop ook het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt. De rechtsgrond daartoe is te vinden in artikel 15 van de voornoemde wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen. Indien op deze opmerking wordt ingegaan, zal die bepaling vermeld moeten worden in de aanhef van het ontworpen besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	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 Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.312/3
DU 3 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 15 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "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 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

2. Selon l'article 69 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, le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, la date de l'entrée en vigueur des dispositions de cette loi.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 octobre 1997 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 disposait que les articles 3 et 49 de la loi du 15 avril 1994 entraient en vigueur en ce qui concerne uniquement l'exportation. Cet arrêté était en vigueur le 2 novembre 1997.

L'arrêté royal du 2 octobre 1997 a été annulé par l'arrêt n/ 164.523 du Conseil d'État, section du contentieux administratif, du 8 novembre 2006. Les effets de cet arrêté ont été maintenus jusqu'au 1^{er} septembre 2001.

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à disposer que l'article 3 de la loi du 15 avril 1994, pour autant qu'il concerne l'exportation, produit ses effets à partir du 1^{er} septembre 2001.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 69 précité de la loi du 15 avril 1994.

.../...

4. À juste titre, l'arrêté en projet ne concerne pas l'article 49 de la loi du 15 avril 1994, qui avait également été mis en vigueur par l'article 1^{er} de l'arrêté royal annulé du 2 octobre 1997 en ce qui concerne l'exportation. En effet, l'attribution d'un effet rétroactif au 1^{er} septembre 2001 à cet article, qui prévoyait des sanctions pénales à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 2 octobre 1997, serait contraire à l'interdiction de rétroactivité de la législation pénale garantie par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'article 13 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses ¹ a remplacé intégralement le chapitre VII de la loi du 15 avril 1994 (articles 49, 49bis et 50) par un nouveau chapitre prévoyant des sanctions tant pénales qu'administratives (à caractère pénal) pour les infractions à la loi du 15 avril 1994 ou à ses arrêtés d'exécution (les articles 49 à 64 actuels de la loi du 15 avril 1994). Les dispositions de ce chapitre ont été mises en vigueur au 3 février 2008 par des arrêtés royaux du 20 décembre 2007 ².

Le remplacement du chapitre VII de la loi du 15 avril 1994, combiné avec l'attribution d'un effet rétroactif à l'article 3 de cette loi, pour autant qu'il concerne l'exportation (objet du présent arrêté en projet) aurait pour effet que les infractions à ce dernier article ou à ses arrêtés d'exécution, pour autant qu'il concerne l'exportation, pourraient être sanctionnées rétroactivement dans la période située entre le 3 février 2008 (date d'entrée en vigueur des - nouveaux - articles 49 à 64 de la loi du 15 avril 1994) et la date d'entrée en vigueur de l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen. Comme on l'a déjà observé, cette incrimination rétroactive n'est pas autorisée.

(1) Il y a deux lois du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses. Il s'agit en l'occurrence de la loi de cette date qui a été publiée au *Moniteur belge* du 29 juillet 2005, deuxième édition.

(2) Voir l'article 7 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 ainsi que l'article 6 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 fixant les modalités de la procédure administrative simplifiée 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.

Toutefois, cela n'implique pas nécessairement qu'il faille renoncer à attribuer un effet rétroactif à l'article 3 de la loi du 15 avril 2004. En effet, on pourrait envisager de modifier respectivement l'article 7 et l'article 6 des arrêtés royaux du 20 décembre 2007 mentionnés dans la note de bas de page 1 en reportant la mise en vigueur des articles 49 à 64 de la loi du 15 avril 1994, en ce qui concerne les infractions à l'article 3 de cette loi et à ses arrêtés d'exécution, pour autant que cet article concerne l'exportation, à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen. Certes, une fois qu'il a mis en vigueur des dispositions légales en vertu d'une habilitation qui lui est accordée, le Roi perd, en principe, le pouvoir d'en régler l'effet temporel; en l'occurrence, eu égard au principe de non-rétroactivité de la loi pénale consacré par des normes juridiques supérieures et aux circonstances particulières résultant de l'annulation de l'arrêté royal du 2 octobre 1997, il se justifie toutefois de déroger à ce principe. Ce n'est que de cette manière que pourra être garanti un fondement juridique adéquat pour les mesures prises en matière d'exportation en vertu de l'article 3 de la loi du 15 avril 1994, sans qu'il soit porté atteinte à l'interdiction de rétroactivité de la législation pénale.

Dès lors, on pourrait insérer, dans le projet, des dispositions visant respectivement à compléter l'article 7 et l'article 6 des arrêtés royaux du 20 décembre 2007 par une exception à la mise en vigueur, à la date du 3 février 2008, des articles 49 à 64 de la loi du 15 avril 1994 pour ce qui est des infractions à l'article 3 de cette loi, pour autant qu'il concerne l'exportation. Pour ces infractions, ces articles ne seraient mis en vigueur que le jour où l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entrerait lui aussi en vigueur. Le fondement juridique requis à cet effet se trouve à l'article 15 de la loi précitée du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses. Si cette observation est accueillie, on mentionnera cette disposition dans le préambule de l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	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 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

P. LEMMENS