



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.484/3
van 24 maart 2014

over

een voorontwerp van wet ‘tot
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, wat de financiering van
het Federaal Agentschap voor
Nucleaire Controle betreft’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.484/3
du 24 mars 2014

sur

un avant-projet de loi ‘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, en
ce qui concerne le financement de
l’Agence fédérale de Contrôle
nucléaire’

Op 21 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot 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, wat de financiering van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle betreft’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2014.

*

Le 21 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘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, en ce qui concerne le financement de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 11 mars 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mars 2014.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot 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’.

In de eerste plaats wordt de jaarlijkse heffing ten bate van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) voor het uitbaten van kernreactoren voor elektriciteitsproductie, die is verschuldigd per megawatt geïnstalleerd vermogen, vanaf 2015 vervangen door een jaarlijkse heffing voor het uitbaten van vermogensreactoren, dit zijn kernreactoren ontworpen voor de productie van elektriciteit waarvoor nog geen ontmantelingsvergunning werd afgeleverd (cf. artikel 2 van het ontwerp, dat ertoe strekt de definitie van “vermogensreactor” toe te voegen aan artikel 1 van de wet van 15 april 1994). Aanleiding voor de aanpassing is het gegeven dat de verschillende operationele kerncentrales voor de productie van elektriciteit geleidelijk zullen sluiten.² Bij sluiting van een dergelijke installatie valt het geïnstalleerde vermogen weg, zodat de heffing niet meer verschuldigd zou zijn, terwijl het FANC ook met betrekking tot dergelijk kernreactoren taken moet blijven vervullen (o.a. inspecties) die nog steeds gefinancierd moeten worden. Met artikel 4 van het ontwerp (ontworpen artikel 30bis/2 van de wet van 15 april 1994) wordt beoogd de inkomsten van het FANC op peil te houden; ook voor de andere vergunde inrichtingen, vergunde of geregistreerde activiteiten of erkende personen of diensten worden de bedragen voor het jaar 2015 en voor de jaren vanaf 2016 aangepast.

In de tweede plaats strekt artikel 3 van het ontwerp ertoe om te verduidelijken dat ook de heffingen bedoeld in artikel 30bis/2 van de wet van 15 april 1994, verschuldigd zijn “door elke inrichting die op 1 januari van het begrotingsjaar vergund is, voor elke handeling die op 1 januari van dit jaar het voorwerp uitmaakt van een vergunning met een geldigheidstermijn van één jaar of meer en voor elke persoon of inrichting die op 1 januari van dit jaar is erkend of geregistreerd voor een periode van één jaar of meer”. Daartoe wordt artikel 30bis/1, § 2, van de wet van 15 april 1994 aangevuld. Het lijkt om het herstellen van een vergetelheid te gaan, vermits aan die wijziging uitwerking wordt gegeven met ingang van 1 april 2012 (cf. artikel 5 van het ontwerp), zijnde de datum waarop artikel 30bis/2 in werking is getreden.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie de wet van 31 januari 2003 ‘houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

3. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.³

Er zal dus een deugdelijke verantwoording moeten kunnen worden geboden voor de terugwerkende kracht die aan artikel 3 wordt verleend. Het verdient aanbeveling een verantwoording in die zin op te nemen in de memorie van toelichting.

*

³ Zie bv. GwH 13 januari 2011, nr. 3/2011, B.7.

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier 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'.

Tout d'abord, la taxe annuelle qui est perçue au profit de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (ci-après : l'A.F.C.N.) pour l'exploitation de réacteurs nucléaires destinés à la production d'énergie électrique et qui est due par mégawatt de puissance installée, est remplacée à partir de 2015 par une taxe annuelle pour l'exploitation de réacteurs de puissance, c'est-à-dire des réacteurs nucléaires conçus à des fins de production électrique pour lesquels aucune autorisation de démantèlement n'a encore été délivrée (cf. l'article 2 du projet, qui vise à ajouter la définition du « réacteur de puissance » à l'article 1^{er} de la loi du 15 avril 1994). Cette adaptation se justifie par la fermeture progressive des différentes centrales nucléaires opérationnelles conçues à des fins de production d'énergie électrique ². En effet, la fermeture d'une telle installation entraîne la disparition de la puissance installée et la fin de l'exigibilité de la taxe alors que l'A.F.C.N. doit, en ce qui concerne de tels réacteurs nucléaires également, continuer à assumer des missions (notamment des inspections) qui doivent encore toujours être financées. L'article 4 du projet (l'article 30bis/2 en projet de la loi du 15 avril 1994) vise à maintenir les revenus de l'A.F.C.N. à niveau; les montants pour l'année 2015 et les années qui suivent 2016 sont également adaptés pour les autres établissements autorisés, activités autorisées ou enregistrées ou personnes ou services agréés.

Ensuite, l'article 3 du projet a pour objet de préciser que les taxes visées à l'article 30bis/2 de la loi du 15 avril 1994 sont également dues « par chaque établissement autorisé le 1^{er} janvier de l'année budgétaire, pour chaque pratique faisant l'objet d'une autorisation au 1^{er} janvier de l'année budgétaire et dont la durée de validité est un an ou plus, ainsi que pour chaque [lire : toute] personne ou établissement agréé ou enregistré au 1^{er} janvier de cette année pour un an ou plus ». L'article 30bis/1, § 2, de la loi du 15 avril 1994 est complété à cet effet. Il s'agit apparemment de réparer un oubli, étant donné que cette modification produit ses effets le 1^{er} avril 2012 (cf. l'article 5 du projet), date à laquelle l'article 30bis/2 est entré en vigueur.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Voir la loi du 31 janvier 2003 'sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

3. La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous³.

En conséquence, la rétroactivité qui est conférée à l'article 3 devra pouvoir être adéquatement justifiée. Il est recommandé d'insérer une justification en ce sens dans l'exposé des motifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

³ Voir, par exemple, C.C., 13 janvier 2011, n° 3/2011, B.7.