



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.267/3
van 16 juni 2014

avis 56.267/3
du 16 juin 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen voor wat betreft vrijstelling van het gebruik van beperkte hoeveelheden van radioactieve stoffen in consumptiegoederen'

un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants en ce qui concerne l'exemption et l'utilisation de quantités réduites de substances radioactives dans des produits de consommation'

Op 30 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 juni 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen voor wat betreft vrijstelling van het gebruik van beperkte hoeveelheden van radioactieve stoffen in consumptiegoederen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juni 2014.

*

Le 30 avril 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, prorogé jusqu'au 16 juin 2014, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants en ce qui concerne l'exemption et l'utilisation de quantités réduites de substances radioactives dans des produits de consommation'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 juin 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Lieven DENYS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juin 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 20 juli 2001 'houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen', teneinde het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) te machtigen om onder bepaalde voorwaarden het toevoegen van radioactieve stoffen in bepaalde consumptiegoederen toe te staan en om het gebruik van dergelijke consumptiegoederen vrij te stellen van een voorafgaande vergunning (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp).

Die wijzigingen geven ook aanleiding tot een wijziging van artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 24 maart 2009 'tot regeling van de invoer, doorvoer en de uitvoer van radioactieve stoffen' (artikel 5 van het ontwerp). Van de gelegenheid wordt ook gebruik gemaakt om een correctie door te voeren in artikel 2, eerste lid, van dat besluit (artikel 6 van het ontwerp).

Uit het dossier blijkt dat de ontworpen regeling in de praktijk betrekking heeft op zogenaamde HID-lampen (High Intensity Discharge), dit zijn krachtige compacte lampen die voor bepaalde specifieke toepassingen worden gebruikt, alsook op bepaalde starters van fluorescentiebuizen.

4. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 3 van de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende straling voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'.

In zoverre de wijzigingen die bij de artikelen 5 en 6 van het ontworpen besluit worden aangebracht in artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 maart 2009, betrekking hebben op het toepassingsgebied van dat besluit, moet ervoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 4, 5 en 18 van de wet van 15 april 1994.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De ontworpen regeling blijkt de omzetting in te houden van de artikelen 19 en 20 van richtlijn 2013/59/Euratom van de Raad van 5 december 2013 ‘tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling, en houdende intrekking van de Richtlijnen 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom en 2003/122/Euratom’. Er kan dan ook het best van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om zowel in het koninklijk besluit van 20 juli 2001 als in het koninklijk besluit van 24 maart 2009 een artikel 1/1 in te voegen waarin niet alleen wordt vermeld dat het betrokken besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van die richtlijn, maar ook in de al dan niet gedeeltelijke omzetting van de andere richtlijnen die thans nog in de aanhef van die besluiten worden vermeld.¹

6. Op verscheidene plaatsen in het ontwerp wordt de term “consumptiegoederen” gebruikt. Het is evenwel niet duidelijk wat daar precies onder verstaan moet worden, te meer daar die term in het ontworpen artikel 65.3 in de plaats komt van de term “uitrustingen die bestemd zijn voor de bescherming van personen, zelfs voor huishoudelijk gebruik”. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Il n’y a pas de définition prévue dans le projet, le terme produits de consommation est conforme à la directive 2013/59/Euratom (définition 17 de la directive), au moment de la genèse du projet une décision du Conseil Européen n’était pas arrêtée. Nous pouvons à présent la transposer.

La définition qui sera intégrée dans le projet est libellée comme suit : (2013/059/Euratom) :

‘produit de consommation’: un dispositif ou un article manufacturé dans lequel un ou plusieurs radionucléides ont été incorporés délibérément ou produits par activation, ou qui génère des rayonnements ionisants, et qui peut être vendu ou mis à la disposition de personnes du public sans être soumis à une surveillance ou à un contrôle réglementaire particuliers après vente;

‘consumptiegoederen’: apparaten of producten waarin doelbewust een of meer radionucliden zijn ingebracht, of die bij activering radionucliden voortbrengen of die ioniserende straling uitzenden, en die zonder speciale of officiële controle na verkoop aan leden van de bevolking kunnen worden verkocht of ter beschikking gesteld;”.

¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 94 en formule F 4-1-2-3 (tweede vermelding), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Met dat voorstel kan worden ingestemd. Die definitie moet dan in artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 worden opgenomen, zodat ze overeenkomstig artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 24 maart 2009 “doorwerkt” naar dat laatste besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

7. Het opschrift moet worden aangevuld met de woorden “en van het koninklijk besluit van 24 maart 2009 tot regeling van de invoer, doorvoer en de uitvoer van radioactieve stoffen”.

Aanhef

8. Gelet op hetgeen *sub* 4 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet vóór het huidige eerste lid van de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

9. De datum van de aanmelding bij de Europese Commissie in het huidige vijfde lid blijkt niet de datum van de aanmelding te zijn, maar de datum van het antwoord van de Europese Commissie. In dat geval kan het best zowel de datum van aanmelding als de datum van het antwoord worden vermeld.²

Artikel 1

10. Ter wille van de rechtszekerheid kan in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp het best worden verduidelijkt dat het ontworpen artikel 3.1, d), 5., wordt ingevoegd na de zin die eindigt met de woorden “om te worden gehoord binnen de dertig kalenderdagen vanaf de kennisgeving”. De indeling van het huidige artikel 3 is immers zo verwarrend dat twijfel kan ontstaan over de plaats waar de ontworpen bepaling moet worden ingevoegd.

Artikel 2

11. Aangezien het huidige artikel 56, tweede lid, slechts uit drie onderdelen bestaat, moet de ontworpen bepaling worden genummerd als onderdeel 4 in plaats van 5.

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, formule F 3-4-2, waaraan kan worden toegevoegd: “en op het antwoord van de Europese Commissie van ... (datum)”. Er moet dan wel worden verwezen naar artikel 33 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom-Verdrag), in plaats van naar de in die formule vermelde richtlijnbeplating.

Artikel 4

12. Uit de tekst van het ontworpen artikel 65.3 kan niet worden opgemaakt of de vergunning van het FANC, waarvan gewag wordt gemaakt in het eerste en het tweede lid, en waarin de aard van de consumptiegoederen, alsook de toelaatbare radionucleïden en hun activiteit per product worden vermeld, een individuele beslissing is, dan wel een algemene beslissing die op een bepaalde kring van rechtsonderhorigen van toepassing is. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Le processus décrit à l’art 65.3 doit bien être appliqué par type de lampe et doit s’assurer de la très faible présence de radioactivité dans l’article concerné. Chaque article doit avoir une activité sous le niveau d’exemption prévu dans le RGPRI.”

Indien de vergunning op bepaalde types van producten slaat en niet op een specifiek product van een specifieke fabrikant, lijkt de ontworpen delegatie van reglementaire aard te zijn. Dit zou moeten worden verduidelijkt in de ontworpen bepaling. In elk geval lijkt die delegatie, indien ze van reglementaire aard is, wel aanvaardbaar te zijn omdat ze een zeer beperkte en hoofdzakelijk technische draagwijdte heeft.

Artikelen 5 en 6

13. Aangezien de artikelen 5 en 6 allebei wijzigingen inhouden van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 maart 2009, moeten deze wijzigingen gegroepeerd worden in één enkel artikel, waarbij dan eerst de wijziging in het eerste lid en vervolgens die in het tweede lid van dat artikel 2 wordt vermeld.³

*

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 118 en formule F 4-2-9-1.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de sa compétence. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants', afin d'habiliter l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : AFCN) à autoriser moyennant certaines conditions l'adjonction de substances radioactives dans certains produits de consommation et à exempter (lire : dispenser) l'utilisation de ces produits d'une autorisation préalable (articles 1^{er} à 4 du projet).

Ces modifications affectent également l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 mars 2009 'portant règlement de l'importation, du transit et de l'exportation de substances radioactives' (article 5 du projet). L'occasion est aussi mise à profit pour apporter une correction à l'article 2, alinéa 1^{er}, de cet arrêté (article 6 du projet).

Il ressort du dossier qu'en pratique, le dispositif en projet concerne les lampes dites à décharge lumineuse haute pression (lampes HID), qui sont des lampes compactes et puissantes utilisées pour certaines applications spécifiques, ainsi que certains dispositifs d'allumage de tubes fluorescents.

4. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 3 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'.

Dans la mesure où les modifications que les articles 5 et 6 de l'arrêté en projet apportent à l'article 2 de l'arrêté royal du 24 mars 2009 concernent le champ d'application de cet arrêté, elles sont fondées sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 4, 5 et 18 de la loi du 15 avril 1994.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Les dispositions en projet s'avèrent transposer les articles 19 et 20 de la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 'fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom'. On pourrait dès lors profiter utilement de l'occasion pour insérer, tant dans l'arrêté royal du 20 juillet 2001 que dans celui du 24 mars 2009, un article 1/1 mentionnant non seulement que l'arrêté concerné prévoit de transposer partiellement cette directive, mais aussi qu'il vise à transposer, partiellement ou non, les autres directives dont le préambule de ces arrêtés fait encore mention¹.

6. Plusieurs dispositions du projet utilisent le terme « produits de consommation ». On n'aperçoit cependant pas clairement ce qui est ainsi précisément visé, d'autant plus que, dans l'article 65.3, en projet, ce terme se substitue au terme « dispositifs ayant pour objet la protection des personnes même s'ils sont à usage domestique ». À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il n'y a pas de définition prévue dans le projet, le terme produits de consommation est conforme à la directive 2013/59/Euratom (définition 17 de la directive), au moment de la genèse du projet une décision du Conseil Européen n'était pas arrêtée. Nous pouvons à présent la transposer.

La définition qui sera intégrée dans le projet est libellée comme suit : (2013/059/Euratom) :

‘produit de consommation’: un dispositif ou un article manufacturé dans lequel un ou plusieurs radionucléides ont été incorporés délibérément ou produits par activation, ou qui génère des rayonnements ionisants, et qui peut être vendu ou mis à la disposition de personnes du public sans être soumis à une surveillance ou à un contrôle réglementaire particuliers après vente;

‘consumptiegoederen’: apparaten of producten waarin doelbewust een of meer radionucliden zijn ingebracht, of die bij activering radionucliden voortbrengen of die ioniserende straling uitzenden, en die zonder speciale of officiële controle na verkoop aan leden van de bevolking kunnen worden verkocht of ter beschikking gesteld; ».

On peut se rallier à cette proposition. Il faut alors inscrire cette définition à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, de sorte que, conformément à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 mars 2009, elle « se répercute » dans ce dernier arrêté.

¹ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94 et formule F 4-1-2-3 (deuxième élément), à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

7. L'intitulé doit être complété par les mots « et de l'arrêté royal du 24 mars 2009 portant règlement de l'importation, du transit et de l'exportation de substances radioactives ».

Préambule

8. Eu égard à ce qui a été observé au point 4 en ce qui concerne le fondement juridique de l'arrêté en projet, il faut insérer, avant le premier alinéa actuel du préambule, un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution.

9. La date mentionnée dans le cinquième alinéa actuel du préambule ne s'avère pas être celle de la communication à la Commission européenne, mais celle de la réponse de celle-ci. Dans ce cas, mieux vaudrait indiquer à la fois la date de la communication et celle de la réponse².

Article 1^{er}

10. Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaudrait que la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet précise que l'article 3.1, d), 5., en projet, est inséré à la suite de la phrase se terminant par les mots « d'être entendu dans les trente jours calendrier à partir de la notification ». La division de l'article 3 actuel est en effet à ce point confuse qu'un doute peut naître quant à l'endroit où la disposition en projet doit être insérée.

Article 2

11. Dès lors que l'actuel article 56, alinéa 2, ne comporte que trois divisions, la disposition en projet doit être numérotée en tant que division 4 au lieu de 5.

² Voir *Principes de technique législative*, formule F 3-4-2, à laquelle il peut être ajouté : « et la réponse de la Commission européenne du ... (date) ». Il faudra toutefois viser l'article 33 du Traité instituant la Communauté européenne de l'Énergie atomique (Traité Euratom), et non la disposition de la directive mentionnée dans cette formule.

Article 4

12. Le texte de l'article 65.3, en projet, ne permet pas de déterminer si l'autorisation de l'AFCN, dont font état les alinéas 1^{er} et 2, et qui mentionne la nature des produits de consommation et des radionucléides autorisés, ainsi que leur activité par produit, est une décision individuelle ou une décision générale qui s'applique à un certain groupe de justiciables. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le processus décrit à l'art 65.3 doit bien être appliqué par type de lampe et doit s'assurer de la très faible présence de radioactivité dans l'article concerné. Chaque article doit avoir une activité sous le niveau d'exemption prévu dans le RGPRI ».

Si l'autorisation porte sur certains types de produits et non sur un produit spécifique d'un fabricant déterminé, il semble que la délégation en projet soit de nature réglementaire. La disposition en projet devrait le préciser. En tout état de cause, si elle est de nature réglementaire, cette délégation semble admissible dès lors que sa portée est très limitée et essentiellement technique.

Articles 5 et 6

13. Les articles 5 et 6 apportant tous deux des modifications à l'article 2 de l'arrêté royal du 24 mars 2009, ces modifications seront regroupées dans un article unique, mentionnant d'abord la modification à l'alinéa 1^{er} et ensuite celle à l'alinéa 2 de cet article 2³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

³ Voir *Principes de technique législative*, recommandation n° 118 et formule F 4-2-9-1.