



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.726/3
van 20 januari 2016

avis 58.726/3
du 20 janvier 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de procedureregels van toepassing op de beroepen ingesteld tegen de beslissing tot oplegging van een bestuurlijke maatregel, in voorkomend geval met een bestuurlijke dwangsom, tegen de beslissing houdende weigering tot opheffing van een bestuurlijke maatregel, tegen de beslissing tot oplegging van een veiligheidsmaatregel en tegen de beslissing houdende weigering tot opheffing van een veiligheidsmaatregel door het Federaal Agentschap voor nucleaire controle'

un projet d'arrêté royal 'fixant les règles de procédure applicables aux recours introduits contre la décision imposant une mesure administrative assortie, le cas échéant, d'une astreinte administrative, contre la décision refusant la levée d'une mesure administrative, contre la décision imposant une mesure de sécurité et contre la décision refusant la levée d'une mesure de sécurité prise par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'

Op 21 december 2015 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 ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de procedureregels van toepassing op de beroepen ingesteld tegen de beslissing tot oplegging van een bestuurlijke maatregel, in voorkomend geval met een bestuurlijke dwangsom, tegen de beslissing houdende weigering tot opheffing van een bestuurlijke maatregel, tegen de beslissing tot oplegging van een veiligheidsmaatregel en tegen de beslissing houdende weigering tot opheffing van een veiligheidsmaatregel door het Federaal Agentschap voor nucleaire controle'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2016.

*

Le 21 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les règles de procédure applicables aux recours introduits contre la décision imposant une mesure administrative assortie, le cas échéant, d'une astreinte administrative, contre la décision refusant la levée d'une mesure administrative, contre la décision imposant une mesure de sécurité et contre la décision refusant la levée d'une mesure de sécurité prise par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 janvier 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2016.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om de procedureregels te bepalen die van toepassing zijn op de beroepen ingesteld tegen de beslissingen bepaald in artikel 11, § 1, 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’, namelijk de beslissing waarbij een bestuurlijke maatregel, in voorkomend geval met een bestuurlijke dwangsom, wordt opgelegd, de beslissing waarbij geweigerd wordt een bestuurlijke maatregel op te heffen en de beslissing waarbij een veiligheidsmaatregel wordt opgelegd of waarbij geweigerd wordt een dergelijke maatregel op te heffen.

Er wordt bepaald dat de verantwoordelijke persoon vanaf de kennisgeving van de beslissing die het voorwerp van het beroep uitmaakt, over een termijn van vijftien kalenderdagen beschikt om zijn verweermiddelen en eventuele bewijsstukken in te dienen bij de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken (artikel 1). De verantwoordelijke persoon wordt de mogelijkheid geboden om gehoord te worden en om het administratieve dossier in te zien (artikel 2). Tevens wordt de procedure geregeld ingeval de verantwoordelijke persoon te kennen geeft dat hij wenst gehoord te worden (artikel 3) en wordt bepaald dat de minister zijn beslissing aan de verantwoordelijke persoon en aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle mededeelt met een aangetekende brief (artikel 4).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 11, § 5, van de wet van 15 april 1994. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en op voordracht van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken de procedureregels te bepalen die van toepassing zijn op het in deze bepaling bedoelde beroep.

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt tevens verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, dat de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning regelt. Vermits alle bepalingen van het ontwerp rechtsgrond vinden in artikel 11, § 5, van de wet van 15 april 1994, is het niet nodig op die algemene uitvoeringsbevoegdheid een beroep te doen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 3, dient het eerste lid van de aanhef te vervallen.

4.2. Het vijfde lid van de aanhef, dat het vierde lid wordt, dient te worden vervangen door een verwijzing naar de op 7 januari 2016 uitgevoerde regelgevingsimpactanalyse.

4.3. In het zesde lid van de aanhef, dat het vijfde lid wordt, dient te worden verwezen naar advies 58.726/3 van de Raad van State.

Artikel 1

5.1. In artikel 1 van het ontwerp wordt niet gepreciseerd welke de beslissingen zijn die het voorwerp uitmaken van het beroep waarvan de procedure door het ontwerp wordt geregeld. Uit het opschrift van het te nemen besluit blijkt dat het gaat om de beslissingen bepaald in artikel 11, § 1, van de wet van 15 april 1994. Het verdient derhalve aanbeveling artikel 1 van het ontwerp aan te vullen met een verwijzing naar die bepaling van de wet van 15 april 1994.

5.2. Artikel 1 van het ontwerp blijkt voor het overige een parafrasering te zijn van artikel 11, § 2, van de wet van 15 april 1994 in zoverre wordt bepaald dat het beroep bij aangetekende brief dient te ingesteld door de verantwoordelijke persoon binnen een termijn van vijftien kalenderdagen vanaf de kennisgeving van de beslissing die het voorwerp uitmaakt van het beroep. Een dergelijk procedé van regelgeving, dat erin bestaat dat in een besluit ter uitvoering van een wet bepalingen van die wet worden overgenomen, verdient om verscheidene redenen geen aanbeveling.

In de eerste plaats zijn herhalingen van die aard overbodig omdat de overgenomen bepalingen van de wet van 15 april 1994 hoe dan ook toepasselijk zijn. In de tweede plaats is het overnemen, in eenzelfde normatieve tekst, van bepalingen met een verschillende juridische waarde, van aard om onduidelijkheid te scheppen omtrent het intrinsieke juridisch verschil tussen die bepalingen, temeer daar dat verschil in de toekomst dreigt te vervagen bij eventuele wijzigingen van het uitvoeringsbesluit die evenwel niet kunnen reiken tot de bepalingen van de wet. Tot slot kan door het overnemen van bepalingen van de wet in een uitvoeringsbesluit de verkeerde indruk worden gewekt dat de Koning bevoegd zou zijn om dergelijke bepalingen te wijzigen.

Indien de stellers van het ontwerp niettemin van oordeel zijn dat, om redenen die verband houden met de leesbaarheid en de toegankelijkheid, in de tekst van het ontwerp best bepalingen van de wet of onderdelen ervan worden hernomen, dan zou dat met uitdrukkelijke verwijzing naar het vermelde artikel 11, § 2, van de wet van 15 april 1994 moeten gebeuren.

Artikel 3

6.1. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat indien de verantwoordelijke persoon binnen een termijn van vijftien kalenderdagen vanaf de kennisgeving van de beslissing te kennen geeft dat hij wenst gehoord te worden, de minister hem hiertoe zal uitnodigen binnen een periode van een maand volgend op het verzoek.

De termijn van vijftien kalenderdagen stemt overeen met de termijn waarbinnen het beroep dient te worden ingediend (zie artikel 11, § 2, van de wet van 15 april 1994 en artikel 1 van het ontwerp). Het verdient dan ook aanbeveling om te bepalen dat de aangetekende brief waarmee het beroep wordt ingediend, uitdrukkelijk moet vermelden of de verantwoordelijke wenst gehoord te worden.

6.2. Uit artikel 3, eerste lid, van het ontwerp blijkt niet uitdrukkelijk of de “periode van een maand volgend op het verzoek” betrekking heeft op de uitnodiging voor het verhoor, dan wel op het verhoor zelf. Aangezien overeenkomstig artikel 11, § 4, van de wet van 15 april 1994 uitspraak dient te worden gedaan “binnen een termijn van maximaal drie maanden na de instelling van het beroep”, is het raadzaam te verduidelijken dat het verhoor zelf dient plaats te vinden binnen een maand na het verzoek om gehoord te worden.

*

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de fixer les règles de procédure applicables aux recours introduits contre les décisions visées à l'article 11, § 1^{er}, 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', à savoir la décision imposant une mesure administrative assortie, le cas échéant, d'une astreinte administrative, la décision refusant la levée d'une mesure administrative et la décision imposant une mesure de sécurité ou refusant la levée d'une telle mesure.

Il est prévu que la personne responsable dispose d'un délai de quinze jours calendrier à compter de la notification de la décision faisant l'objet du recours pour introduire ses moyens de défense et des pièces justificatives éventuelles auprès du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions (article 1^{er}). La personne responsable a la possibilité d'être entendue et de consulter le dossier administratif (article 2). Le projet règle également la procédure lorsque la personne responsable fait savoir qu'elle souhaite être entendue (article 3) et prévoit que le ministre notifie sa décision à la personne responsable et à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire par lettre recommandée (article 4).

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 11, § 5, de la loi du 15 avril 1994. Cette disposition habilite le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et sur proposition du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, les règles de procédure applicables au recours visé dans cette disposition.

Le premier alinéa du préambule du projet fait également référence à l'article 108 de la Constitution, qui règle le pouvoir général d'exécution du Roi. Dès lors que toutes les dispositions du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 11, § 5, de la loi du 15 avril 1994, il n'y a pas lieu d'invoquer ce pouvoir général d'exécution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4.1. Compte tenu de l'observation formulée au point 3, on omettra le premier alinéa du préambule.

4.2. On remplacera le cinquième alinéa du préambule, qui devient le quatrième alinéa, par une référence à l'analyse d'impact de la réglementation réalisée le 7 janvier 2016.

4.3. Le sixième alinéa du préambule, qui devient le cinquième alinéa, doit viser l'avis 58.726/3 du Conseil d'État.

Article 1^{er}

5.1. L'article 1^{er} du projet ne précise pas les décisions qui font l'objet du recours dont la procédure est réglée par le projet. Il ressort de l'intitulé de l'arrêté envisagé qu'il s'agit des décisions visées à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994. Il est dès lors recommandé de compléter l'article 1^{er} du projet par une référence à cette disposition de la loi du 15 avril 1994.

5.2. Au demeurant, il apparaît que l'article 1^{er} du projet paraphrase l'article 11, § 2, de la loi du 15 avril 1994 dans la mesure où il dispose que le recours doit être introduit par lettre recommandée par la personne responsable dans un délai de quinze jours calendrier à compter de la notification de la décision faisant l'objet du recours. Pareil procédé de réglementation, qui consiste à reproduire des dispositions d'une loi dans un arrêté pris en exécution de celle-ci, n'est pas recommandé pour plusieurs motifs.

Tout d'abord, des répétitions de ce type sont inutiles, dès lors que les dispositions empruntées à la loi du 15 avril 1994 sont de toute façon applicables. Ensuite, la reproduction dans un même texte normatif de dispositions de valeur juridique différente est de nature à créer une confusion quant à la différence juridique intrinsèque entre ces dispositions, d'autant que cette différence risque d'être estompée à l'avenir par d'éventuelles modifications de l'arrêté d'exécution qui ne peuvent toutefois atteindre les dispositions de la loi. Enfin, le fait d'emprunter des dispositions de la loi dans un arrêté d'exécution peut laisser croire, à tort, que le Roi serait compétent pour modifier de telles dispositions.

Si, toutefois, les auteurs du projet sont d'avis que, pour des raisons de lisibilité et d'accessibilité, il serait préférable de reproduire, en tout ou en partie, des dispositions de la loi dans le texte du projet, il faudrait le faire par une référence expresse à l'article 11, § 2, précité, de la loi du 15 avril 1994.

Article 3

6.1. L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet dispose que si la personne responsable fait savoir dans un délai de quinze jours calendrier à compter de la notification de la décision qu'elle souhaite être entendue, le ministre l'invitera à cette fin dans un délai d'un mois suivant la demande.

Le délai de quinze jours calendrier correspond au délai d'introduction du recours (voir l'article 11, § 2, de la loi du 15 avril 1994 et l'article 1^{er} du projet). Il est dès lors recommandé de prévoir que la lettre recommandée par laquelle le recours est introduit doit mentionner expressément si le responsable souhaite être entendu.

6.2. L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet n'indique pas explicitement si le « délai d'un mois suivant la demande » concerne l'invitation à être entendu ou l'audition proprement dite. Dès lors que l'article 11, § 4, de la loi du 15 avril 1994 impose qu'il soit statué « dans un délai de maximum trois mois après l'introduction du recours », il est conseillé de préciser que c'est l'audition elle-même qui doit avoir lieu dans le mois qui suit la demande d'être entendu.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT