RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.017/3
van 14 maart 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende nadere regels betreffende de uitoefening van het mandaat van lid van de raad van bestuur, voorzitter en directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.017/3
du 14 mars 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant règles détaillées pour l’exécution du mandat d’un membre du conseil d’administration, du président et du directeur général de l’Agence fédérale de Contrôle nucléaire’

‡LW-CBDQOEDCD-FJABHVT‡

Op 25 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende nadere regels betreffende de uitoefening van het mandaat van lid van de raad van bestuur, voorzitter en directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, 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 14 maart 2016.

*

Le 25 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant règles détaillées pour l'exécution du mandat d'un membre du conseil d'administration, du président et du directeur général de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 8 mars 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, 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 14 mars 2016.

*

‡LW-CBDQOEDCD-FJABHVT‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit herneemt grotendeels de inhoud van het koninklijk besluit van 4 juni 1999 'houdende nadere regels betreffende de uitoefening van het mandaat van lid van de raad van bestuur, voorzitter en directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle', dat wordt opgeheven (artikel 5 van het ontwerp). Het verschil met het op te heffen besluit is dat de tekst enigszins is herschikt en dat artikel 3, tweede zin, van het koninklijk besluit van 4 juni 1999, waarvoor er geen rechtsgrond is,[1] wordt weggelaten.

RECHTSGROND

2. Voor het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 35, derde lid, 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', dat luidt:

> "De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, nadere regels bepalen omtrent de samenstelling en de werking van de bestuurs- en adviesorganen van het Agentschap."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit. In het eerste lid van de aanhef dient daarom te worden geschreven: "… en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, artikel 35, derde lid, ingevoegd bij de wet van 15 januari 1999;".

Artikelen 1, 3 en 4

4. Zoals dat het geval is in artikel 2 van het ontwerp, verdient het aanbeveling om aan te geven dat het gaat om functies in de schoot van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, door telkens de woorden "van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle" toe te voegen in de artikelen 1 (na het woord "directeur-generaal" vooraan in het artikel), 3 (na de woorden "de raad van bestuur") en 4 (na de woorden "de raad van bestuur" vooraan in het artikel).

5. Het zinsdeel "het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd" (vgl. met de Franse tekst: "en cas d'atteinte de l'âge de la pension") in de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp laat ruimte voor interpretatie. Gaat het om de leeftijd waarop men (vervroegd) met

[1] RvS 2 december 2014, nr. 229.413, Pouleur.

‡LW-CBDQOEDCD-FJABHVT‡

pensioen kan gaan, om de leeftijd waarop men (theoretisch) een recht op een volledig pensioen kan doen gelden, dan wel om het tijdstip waarop men effectief op pensioen gaat? Ter wille van de rechtszekerheid zal dit dienen te worden verduidelijkt. Voor het geven van dit advies is ervan uitgegaan dat het om de laatste hypothese gaat, namelijk het tijdstip van pensionering.[2]

6. Vermits de Koning aan artikel 35 niet de bevoegdheid ontleent om regels in verband met de rechtspositie van de directeur-generaal vast te stellen,[3] kan artikel 1 van het ontwerp beter als volgt worden herschreven:

"Als er aan het mandaat van directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle een einde komt door pensionering, overlijden, burgerlijke onbekwaamheid of afzetting overeenkomstig artikel 41 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, stelt de raad van bestuur binnen de kortst mogelijke termijn en ten laatste op zijn eerstvolgende vergadering, een directeur-generaal *ad interim* aan om de continuïteit te verzekeren."

In dezelfde zin herschrijve men ook artikel 3 van het ontwerp:

"Als er aan het mandaat van voorzitter van de raad van bestuur van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle een einde komt wegens ontslag, overlijden, burgerlijke onbekwaamheid, het bereiken van de leeftijdsgrens van 70 jaar of een onverenigbaarheid voorzien in artikel 38 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, neemt het oudste lid van de raad van bestuur dat behoort tot de andere taalrol dan de directeur-generaal, het voorzitterschap *ad interim* waar."

Artikel 5

7. In de Nederlandse tekst van artikel 5 van het ontwerp schrijve men de woorden "Koninklijk", "Besluit" en "Wet" telkens met een kleine letter.

[2] In het kader van de recentste pensioenhervorming (wettelijke en aanvullende pensioenen) heeft de wetgever ervoor geopteerd om het begrip "pensionering" in alle pensioenstelsels (werknemers, zelfstandigen en ambtenaren) op eenvormige wijze te hanteren. Dat begrip wordt voortaan omschreven als "de effectieve ingang van het rustpensioen met betrekking tot de beroepsactiviteit die aanleiding gaf tot de opbouw van de prestaties" (zie de wet van 18 december 2015 'tot waarborging van de duurzaamheid en het sociale karakter van de aanvullende pensioenen en tot versterking van het aanvullende karakter ten opzichte van de rustpensioenen', waarmee die omschrijving in een aantal pensioenregelingen is ingeschreven).

[3] In adv.RvS 27.670/3 van 7 en 8 mei 1998 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 januari 1999 'houdende budgettaire en diverse bepalingen' is opgemerkt dat indien het de bedoeling zou zijn de Koning ook te machtigen tot het vaststellen van regels in verband met de rechtspositie, dit met zoveel woorden diende te worden bepaald (*Parl.St.* Kamer nr. 49-1585/001, 21). Dat is evenwel niet gebeurd.

‡LW-CBDQOEDCD-FJABHVT‡

Artikel 6

8. In artikel 6 van het ontwerp dienen de woorden "Onze Minister van Binnenlandse Zaken" te worden vervangen door de woorden "De minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken".

De uitvoering van een besluit moet immers gewaarborgd blijven over de wisseling van ministers heen. De minister bevoegd voor de bij het besluit geregelde aangelegenheid moet derhalve op abstracte wijze aangewezen worden, en niet individueel met vermelding van zijn bevoegdheden zoals ze voorkomen in het besluit waarbij hij is benoemd.[4]

*

[4] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 167 en formule F 4-7-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CBDQOEDCD-FJABHVT‡

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis reproduit dans une large mesure le contenu de l'arrêté royal du 4 juin1999 'portant règles détaillées pour l'exécution du mandat d'un membre du conseil d'administration, du président et du directeur général de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire', qui est abrogé (article 5 du projet). La différence avec l'arrêté à abroger réside dans le fait que le texte est quelque peu remanié et que la deuxième phrase de l'article 3 de l'arrêté royal du 4 juin 1999, qui est dépourvue de fondement juridique [1], est omise.

FONDEMENT JURIDIQUE

2. L'arrêté en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 35, alinéa 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', qui s'énonce comme suit :

> « Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, préciser des règles plus détaillées relatives à la composition et au fonctionnement des organes d'administration et d'avis de l'Agence ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Le préambule doit être mis en conformité avec l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet. C'est pourquoi on écrira au premier alinéa du préambule : « ... et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, l'article 35, alinéa 3, inséré par la loi du 15 janvier 1999 ; ».

Articles 1er, 3 et 4

4. À l'instar de l'article 2 du projet, il est recommandé d'indiquer qu'il s'agit de fonctions au sein de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, en ajoutant chaque fois les mots « de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire » dans les articles 1er (après les mots « directeur général » au début de l'article), 3 (après les mots « du conseil d'administration ») et 4 (après les mots « du conseil d'administration » au début de l'article).

5. Dans le texte français de l'article 1er du projet, le membre de phrase « en cas d'atteinte de l'âge de la pension » (comparez avec le texte néerlandais : « het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd ») laisse une marge d'interprétation. S'agit-il de l'âge où l'on peut partir à la retraite (anticipée), de l'âge où l'on peut (théoriquement) faire valoir un droit à une pension complète ou du moment effectif de la mise à la retraite ? Par souci de sécurité juridique,

[1] C.E., 2 décembre 2014, n° 229.413, Pouleur.

‡LW-CBDQOEDCD-FJABHVT‡

il conviendra de préciser ce point. Le présent avis a été donné en se basant sur la dernière hypothèse, à savoir le moment de la mise à la retraite [2].

6. Étant donné que le Roi ne tire pas de l'article 35 le pouvoir de régler le statut du directeur général [3], il vaudrait mieux réécrire l'article 1er du projet comme suit :

« Si un terme est mis au mandat de directeur général de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire en raison de la mise à la retraite, du décès, de l'incapacité civile ou de la révocation conformément à l'article 41 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 conseil d'administration désigne, dans les plus brefs délais et au plus tard lors de sa prochaine réunion, un directeur général *ad interim* afin d'assurer la continuité ».

Par ailleurs, l'article 3 du projet doit être réécrit dans le même sens :

« Si un terme est mis au mandat de président du conseil d'administration de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire en raison de la démission, du décès, de l'incapacité civile, de l'atteinte de la limite d'âge de 70 ans ou d'une incompatibilité prévue à l'article 38 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 membre le plus ancien du conseil d'administration, qui appartient à un autre rôle linguistique que celui du directeur général, assume la présidence *ad interim* ».

Article 5

7. Dans le texte néerlandais de l'article 5 du projet, on écrira chaque fois les mots « Koninklijk », « Besluit » et « Wet » avec une initiale minuscule.

[2] Dans le cadre de la dernière réforme des pensions (pensions légales et complémentaires), le législateur a choisi d'utiliser de manière uniforme la notion de « mise à la retraite » dans tous les régimes de pension (travailleurs salariés, travailleurs indépendants et fonctionnaires). Cette notion est dorénavant définie comme étant « la prise de cours effective de la pension de retraite relative à l'activité professionnelle qui a donné lieu à la constitution des prestations » (voir la loi du 18 décembre 2015 'visant à garantir la pérennité et le caractère social des pensions complémentaires et visant à renforcer le caractère complémentaire par rapport aux pensions de retraite', qui a inscrit cette définition dans un certain nombre de régimes de pension).

[3] Dans l'avis C.E. 27.670/3 des 7 et 8 mai 1998 sur un projet devenu la loi du 15 janvier 1999 'portant des dispositions budgétaires et diverses', il a été observé que dans la mesure où l'intention serait d'autoriser également le Roi à fixer des règles relatives au statut, il serait préférable d'inscrire cette autorisation dans une disposition expresse (*Doc. parl.*, Chambre, n° 49-1585/001, p. 21). Tel n'a toutefois pas été le cas.

‡LW-CBDQOEDCD-FJABHVT‡

Article 6

8. À l'article 6 du projet, on remplacera les mots « Notre Ministre de l'Intérieur » par les mots « Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions ».

L'exécution d'un arrêté doit être assurée au-delà des changements de ministres. Le ministre compétent pour la matière réglée par l'arrêté doit donc être désigné de façon abstraite et non individuellement en citant ses attributions, telles qu'elles figurent dans son arrêté de nomination [4].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN Jo BAERT

[4] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 167 et formule F 4-7-1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CBDQOEDCD-FJABHVT‡