

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.779/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 juli 2005 door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 26 oktober 2005, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voorwaarden, sluiting, uitvoering en beëindiging van gebruikersovereenkomsten en het opstellen van beleidsplannen voor de beschermde mariene gebieden in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België", heeft op 4 oktober 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe een regeling vast te stellen inzake de voorwaarden, het sluiten, de uitvoering en de beëindiging van gebruikersovereenkomsten en inzake het opstellen van beleidsplannen voor de beschermde mariene gebieden in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat de definities van in het ontwerp gehanteerde termen (artikel 1), preciseert het voorwerp van het ontworpen besluit (artikel 2) en verleent machtiging aan de bevoegde minister tot het sluiten van gebruikersovereenkomsten (artikel 3) en tot het opstellen van beleidsplannen (artikel 4).

Hoofdstuk II bevat bepalingen i.v.m. de voorwaarden waaraan de gebruikersovereenkomsten moeten voldoen en i.v.m. het sluiten van gebruikersovereenkomsten (artikel 5) en bevat regels met betrekking tot de uitvoering en de beëindiging van die overeenkomsten (artikelen 7 en 8).

Hoofdstuk III bevat bepalingen inzake de inhoud en de vorm van de beleidsplannen en inzake de procedure voor het opstellen van die plannen (artikelen 9 tot 13).

.../...

Hoofdstuk IX (lees: hoofdstuk IV) ten slotte bevat een uitvoeringsbepaling (artikel 14) en regelt de inwerkingtreding van het ontworpen besluit (artikel 15).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, inzonderheid door de artikelen 8*bis* en 9, ingevoegd respectievelijk gewijzigd bij de wet van 17 september 2005 ⁽¹⁾.

Luidens het voornoemde artikel 8*bis*, § 2, tweede lid, bepaalt de Koning de voorwaarden voor het sluiten van gebruikersovereenkomsten tussen de minister en de gebruikers van de beschermde mariene gebieden. Paragraaf 3, tweede lid, van datzelfde artikel 8*bis* draagt de Koning op de regels inzake sluiting, uitvoering en beëindiging van de gebruikersovereenkomsten vast te stellen.

Het voornoemde artikel 9, § 1, tweede lid, draagt de Koning op de regels vast te stellen in verband met de procedure, de inhoud, de voorwaarden, de termijn en de vorm van de beleidsplannen welke voor de beschermde mariene gebieden dienen te worden opgesteld.

3.2. Zoals hiervóór werd aangegeven (voetnoot 1) is de wijzigende wet van 17 september 2005 nog niet in werking gesteld. Bijgevolg zijn inzonderheid de artikelen 6 en 7 ervan, welke de voornoemde artikelen 8*bis* en 9 van de wet van 20 januari 1999 hebben ingevoegd respectievelijk gewijzigd, nog niet in werking getreden. Het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit zou kunnen worden aangevuld met een bepaling waarbij die inwerkingtreding wordt geregeld. Voor de toevoeging van dat artikel wordt de rechtsgrond geboden door artikel 10 van de wijzigende wet van 17 september 2005.

(1)

Blijkens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen is die wijzigende wet op 17 september 2005 door de Koning bekrachtigd en afgekondigd. Op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven is de wet nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Luidens artikel 10 bepaalt de Koning voor ieder artikel van de wet de dag waarop het in werking treedt. Een dergelijk koninklijk besluit blijkt nog niet te zijn vastgesteld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat hiervóór (sub 3) werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van de ontworpen regeling, dient in het eerste lid van de aanhef alleen te worden verwezen naar de artikelen 8*bis* en 9 van de wet van 20 januari 1999, ingevoegd respectievelijk gewijzigd bij de wet van 17 september 2005.

5. Indien wordt ingegaan op de suggestie om het ontwerp aan te vullen met een artikel dat ertoe strekt de wet van 17 september 2005 in werking te doen treden, dient in een tweede lid van de aanhef te worden verwezen naar artikel 10 van de wet van 17 september 2005, dat de rechtsgrond biedt voor die inwerkingstelling.

6. Op 8 juli 2005 heeft de ministerraad beslist dat de Minister van Economie het ontwerp mee moet voordragen en ondertekenen. Ter inachtneming van die beslissing moet de voordrachtformule in die zin worden aangevuld.

Dispositief

Algemene opmerking

7. In de ontworpen bepalingen worden herhaaldelijk regels overgenomen of geparafraseerd die afkomstig zijn uit de wet van 20 januari 1999 ⁽²⁾.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient vanuit wetgevingstechnisch oogpunt te worden afgeraden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe

⁽²⁾ Zie artikel 3 van het ontwerp, dat artikel 8*bis*, § 1, van de wet parafraseert; artikel 5, §§ 1 en 3, van het ontwerp waarin artikel 8*bis*, § 2, van de wet wordt overgenomen; en artikel 5, § 3 (lees: § 4), van het ontwerp, dat artikel 8*bis*, § 3, van de wet parafraseert.

norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van wetsbepalingen in een uitvoeringsbesluit kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een verwijzing naar het betrokken artikel van de wet het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

Artikel 13

8. Luidens het derde lid kunnen bij een in een ministerraad overlegd besluit de bestaande beschermingsmaatregelen worden herzien of aangevuld met bijkomende maatregelen, of kunnen nieuwe beschermde mariene gebieden worden ingesteld.

Het nemen van beschermingsmaatregelen in beschermde mariene gebieden en het instellen van die gebieden, wordt in artikel 7, § 1, van de wet van 20 januari 1999 opgedragen aan de Koning, zonder dat daarvoor overleg moet zijn in de ministerraad.

Gelet op de hiërarchie van de rechtsnormen heeft het geen zin om deze overlegplicht op te nemen in het voorliggend ontwerp.

Artikel 15

9. Luidens dit artikel treedt het ontworpen besluit in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. In dat verband wordt eraan herinnerd dat het ontworpen besluit niet kan in werking treden vooraleer de bepalingen welke er de rechtsgrond voor bieden in werking zijn getreden (zie hiervóór opmerking 3.2).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.779/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Entreprises publiques, le 13 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 26 octobre 2005, sur un projet d'arrêté royal "concernant les conditions, la conclusion, l'exécution et la clôture d'accords d'utilisateurs et la rédaction de plans politiques pour les aires marines protégées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique", a donné le 4 octobre 2005 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 requises.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend réglementer les conditions, la conclusion, l'exécution et la clôture d'accords d'utilisateurs et la rédaction de plans politiques pour les aires marines protégées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique.

Le chapitre I^{er} du projet définit des termes utilisés par le projet (article 1^{er}), précise l'objet de l'arrêté en projet (article 2), et donne au ministre compétent le pouvoir de conclure des accords d'utilisateurs (article 3) et de rédiger des plans politiques (article 4).

Le chapitre II contient des dispositions relatives aux conditions auxquelles doivent satisfaire les accords d'utilisateurs et concernant la conclusion de ces accords d'utilisateurs (article 5) et des règles concernant l'exécution et la fin de ces accords (articles 7 et 8).

Le chapitre III contient des dispositions ayant trait au contenu et à la forme des plans politiques et à la procédure d'élaboration de ces plans (articles 9 à 13).

Enfin, le chapitre IX (lire: chapitre IV) contient une formule exécutoire (article 14) et règle l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet (article 15).

.../...

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. La réglementation en projet trouve son fondement juridique dans la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique, notamment dans les articles *8bis* et 9, respectivement inséré et modifié par la loi du 17 septembre 2005 ⁽¹⁾.

L'article *8bis*, § 2, alinéa 2, précité dispose que le Roi arrête les conditions pour conclure des accords d'utilisateurs entre le ministre et les utilisateurs des aires marines protégées. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 de ce même article *8bis* délègue au Roi le pouvoir d'arrêter les modalités de conclusion, d'exécution et de résiliation des accords d'utilisateurs.

L'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, précité délègue au Roi le pouvoir d'établir les règles relatives à la procédure, au contenu, aux conditions, au délai et à la forme auxquels doivent satisfaire les plans politiques pour les aires marines protégées.

3.2. Comme indiqué ci-dessus (note de bas de page 1) la loi modificative du 17 septembre 2005 n'a pas encore été mise en vigueur. Par conséquent, notamment ses articles 6 et 7, qui ont respectivement inséré et modifié les articles *8bis* et 9 précités de la loi du 20 janvier 1999, ne sont pas encore entrés en vigueur. Le projet d'arrêté royal soumis pour examen pourrait être complété par une disposition réglant cette entrée en vigueur. Le fondement juridique permettant l'ajout de cet article se trouve dans l'article 10 de la loi modificative du 17 septembre 2005.

⁽¹⁾ Selon les informations communiquées au Conseil d'État, cette loi modificative a été sanctionnée et promulguée par le Roi le 17 septembre 2005. Au moment où cet avis est donné, la loi n'est pas encore publiée au Moniteur belge. Selon l'article 10, le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de chacune des dispositions de la loi. Il s'avère qu'un tel arrêté royal n'a pas encore été pris.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation (sous 3) ci-dessus relative au fondement juridique de la réglementation en projet, le premier alinéa du préambule doit se limiter à faire référence aux articles 8*bis* et 9 de la loi du 20 janvier 1999, respectivement inséré et modifié par la loi du 17 septembre 2005.

5. S'il est donné suite à la suggestion de compléter le projet par un article visant à faire entrer en vigueur la loi du 17 septembre 2005, un deuxième alinéa du préambule devra faire référence à l'article 10 de la loi du 17 septembre 2005 qui procure un fondement juridique à cette mise en vigueur.

6. Le 8 juillet 2005 le conseil des ministres a décidé que le projet devait également être proposé et signé par le Ministre de l'Économie. Conformément à cette décision, la formule de proposition sera dès lors adaptée en ce sens.

Dispositif

Observation générale

7. Dans les dispositions en projet figurent à plusieurs reprises des règles calquées sur celles de la loi du 20 janvier 1999 ou les paraphasant ⁽²⁾.

Du point de vue de la légistique, il est déconseillé de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion

⁽²⁾ Voir l'article 3 du projet, qui paraphrase l'article 8*bis*, § 1^{er}, de la loi; l'article 5, §§ 1^{er} et 3, du projet, qui reproduit l'article 8*bis*, § 2, de la loi; et l'article 5, § 3 (lire: § 4), du projet, qui paraphrase l'article 8*bis*, § 3, de la loi.

quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de dispositions législatives dans un arrêté d'exécution ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas il sera judicieusement fait référence à l'article concerné de la loi, afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable.

Article 13

8. Le troisième alinéa dispose que par arrêté délibéré en conseil des ministres, les mesures de protection existantes sont revues ou complétées par des mesures supplémentaires, ou de nouvelles aires marines protégées peuvent être créées.

L'article 7, § 1^{er}, de la loi du 20 janvier 1999 confère au Roi le pouvoir d'adopter des mesures de protection dans des aires marines protégées et de créer de telles aires sans exiger de délibération en conseil des ministres.

Vu la hiérarchie des normes, il est inutile d'imposer cette obligation de délibération dans le projet soumis pour examen.

Article 15

9. Cet article dispose que l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. On rappellera à cet égard que l'arrêté en projet ne peut entrer en vigueur avant les dispositions dans lesquelles il trouve son fondement juridique (voir observation 3.2 ci-dessus).

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	D. ALBRECHT, 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 K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER