

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.912/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 april 2007 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de procedure voor uitwerking, goedkeuring en bekendmaking van het plan inzake ontwikkeling van het transmissienet voor elektriciteit", heeft op 8 mei 2007 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 beperkt tot 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 houdende met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet 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 welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

RECHTSGROND

3. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in artikel 13 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt. Meer bepaald gaat het om artikel 13, § 1, zesde lid, van die wet, krachtens hetwelk de Koning de nadere regels bepaalt van "de procedure van opstelling, goedkeuring en publicatie van het ontwikkelingsplan", bedoeld in artikel 13, § 1, eerste lid, van de wet van 29 april 1999.

Bij de uitoefening van deze bevoegdheid dient de Koning uiteraard rekening te houden met het door de wetgever uitgetekende kader. Daarbij dient niet enkel de wet van 29 april 1999 in acht te worden genomen, maar ook de wet van 13 februari 2006 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu. Krachtens artikel 6, § 1, 1/, derde streepje, van die laatste wet is een beoordeling van de effecten voor het milieu, met inspraak van het

.../...

publiek, vereist bij het opstellen van het plan voor de ontwikkeling van het transmissienet, bedoeld in artikel 13, § 1, van de wet van 29 april 1999. Nadere regels hieromtrent zijn onder meer vastgelegd in artikel 16 van de wet van 13 februari 2006.

4. Er moet worden vastgesteld dat een aantal bepalingen van het ontwerp ofwel wettelijke bepalingen overnemen of parafraseren, ofwel er zelfs mee in strijd zijn:

- bij artikel 2 van het ontwerp wordt aan de netbeheerder slechts een termijn van zes maanden na de goedkeuring van de prospectieve studie, bedoeld in artikel 3, § 1, van de wet van 29 april 1999, gelaten om het ontwikkelingsplan op te stellen, terwijl bij artikel 13, § 1, vijfde lid, van die wet hiervoor in een termijn van twaalf maanden wordt voorzien. Voor het overige is artikel 2 een parafrasering van artikel 13, § 1, eerste en vijfde lid, van de wet van 29 april 1999;
- de bij artikel 4, eerste volzin, van het ontwerp opgenomen verplichting tot adviesverlening door de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, is reeds opgenomen in artikel 13, § 1, tweede lid, van de wet van 29 april 1999;
- artikel 5 van het ontwerp bevat slechts een parafrasering van artikel 6, § 1, 1/, derde streepje, van de wet van 13 februari 2006 en een verwijzing naar bepalingen uit die wet;
- artikel 6 van het ontwerp is een parafrasering van artikel 16, eerste lid, van de wet van 13 februari 2006;
- artikel 8, tweede lid, van het ontwerp is een gedeeltelijke parafrasering van artikel 16, derde en vierde lid, van de wet van 13 februari 2006.

Uiteraard mag een koninklijk besluit niet in strijd zijn met de wet waaraan het uitvoering verleent. Maar ook de overname van wettelijke bepalingen dient, behoudens wanneer die overname strikt noodzakelijk is voor een goed begrip of de

leesbaarheid van een regeling ⁽¹⁾, te worden vermeden. Niet alleen is zulk een werkwijze overbodig nu erdoor geen nieuwe norm tot stand wordt gebracht, maar bovendien kan die werkwijze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe geven dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het ontworpen besluit dient bijgevolg fundamenteel te worden herzien in het licht van wat voorafgaat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gepreciseerd door te verwijzen naar artikel 13, § 1, zesde lid, van de wet van 29 april 1999.

Artikel 3

6. De in artikel 3 van het ontwerp bedoelde raadpleging, waartegen op zich geen bezwaar bestaat, mag niet in de plaats komen van het bij artikel 13, § 1, vierde lid, van de wet van 29 april 1999 opgelegde overleg, dat overigens op ministerieel vlak dient plaats te vinden.

⁽¹⁾ In dat geval zal een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken wetsbepaling ("overeenkomstig ...") het aangewezen middel zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

Artikel 7

7. Gelet op artikel 13, § 1, vijfde lid, van de wet van 29 april 1999, waarbij aan de netbeheerder reeds een termijn van twaalf maanden wordt verleend om het ontwikkelingsplan voor de eerste maal op te stellen, dient de in artikel 7, eerste volzin, bedoelde termijn te worden aangepast. Tevens moet worden voorzien in een termijn voor de goedkeuring van de aanpassingen aan dat plan.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.912/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 24 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la procédure d'élaboration, d'approbation et de publication du plan de développement du réseau de transport d'électricité", a donné le 8 mai 2007 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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de 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 l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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 une disposition réglementaire.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché à l'article 13 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Il s'agit plus précisément de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 6, de cette loi, qui permet au Roi d'établir les modalités de "la procédure d'élaboration, d'approbation et de publication du plan de développement" visé à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette même loi.

Lorsqu'il exerce ce pouvoir, le Roi doit évidemment tenir compte du cadre tracé par le législateur. À cet égard, il ne faut pas seulement tenir compte de la loi du 29 avril 1999, mais aussi de celle du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement. L'article 6, § 1^{er}, 1/, troisième tiret, de cette dernière loi requiert une évaluation des incidences sur l'environnement, impliquant une participation du public lors de l'élaboration du plan de

.../...

développement du réseau de transport visé à l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999. L'article 16 de la loi du 13 février 2006 notamment en fixe les modalités.

4. Force est de constater qu'un certain nombre de dispositions du projet, soit reproduisent ou paraphrasent des dispositions légales, soit même y sont contraires:

- alors que l'article 13, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 29 avril 1999 accorde au gestionnaire du réseau un délai de douze mois prenant cours après l'approbation de l'étude prospective visée à l'article 3, § 1^{er}, de cette loi pour établir le projet de plan de développement, l'article 2 du projet ne lui accorde à cette fin qu'un délai de six mois. Par ailleurs, l'article 2 paraphrase l'article 13, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 5, de la loi du 29 avril 1999;
- l'obligation de recueillir l'avis de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz imposée par l'article 4, première phrase, figure déjà à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 29 avril 1999;
- l'article 5 du projet se borne à paraphraser l'article 6, § 1^{er}, 1/, troisième tiret, de la loi du 13 février 2006 et à faire référence à certaines de ses dispositions;
- l'article 6 du projet paraphrase l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 février 2006;
- l'article 8, alinéa 2, du projet paraphrase partiellement l'article 16, alinéas 3 et 4, de la loi du 13 février 2006.

Il va sans dire qu'un arrêté royal ne peut être en contradiction avec la loi à laquelle il donne exécution. De plus, sauf si une bonne compréhension d'une réglementation ou sa lisibilité le commandent impérativement ⁽¹⁾, il faut éviter de reproduire des dispositions légales. Dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, un tel procédé est non seulement superflu, mais il est également susceptible de semer la confusion 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.

⁽¹⁾ En pareil cas, il sera judicieusement fait référence de manière explicite à la disposition légale concernée ("conformément ..."), afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable.

De tout ceci, il résulte que l'arrêté en projet doit donc être fondamentalement remanié.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule peut préciser le fondement juridique en faisant référence à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 6, de la loi du 29 avril 1999.

Article 3

6. La consultation visée à l'article 3 qui, en soi, n'appelle pas d'objection, ne peut pas remplacer la concertation imposée par l'article 13, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 29 avril 1999 qui, au demeurant, doit avoir lieu entre les ministres.

Article 7

7. Dès lors que l'article 13, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 29 avril 1999 prévoit déjà un délai de douze mois pour l'établissement du premier plan de développement par le gestionnaire du réseau, il s'impose d'adapter le délai visé à l'article 7, première phrase. Il faut également prévoir un délai pour l'approbation des adaptations à ce plan.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, 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 M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT