

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.913/3

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 en de publicatie van de prospectieve studie betreffende de zekerheid van de aardgasbevoorrading", 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 te vervullen vormvereisten.

*

* *

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 15/13 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen. Meer bepaald gaat het om artikel 15/13, § 4, van die wet, krachtens hetwelk de Koning de nadere regels bepaalt voor de uitwerking en de publicatie van de prospectieve studie betreffende de zekerheid van de aardgasbevoorrading.

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 12 april 1965 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/, vierde streepje, van die laatste wet is een beoordeling van de effecten voor het milieu, met inspraak van het

.../...

publiek, vereist bij het opstellen van de prospectieve studie betreffende de zekerheid van de aardgasbevoorrading, bedoeld in artikel 15/13 van de wet van 12 april 1965. 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 (soms onvolledig) overnemen of parafraseren, ofwel er zelfs mee in strijd zijn:

- artikel 2 van het ontwerp is een onvolledige parafrasering van artikel 15/13, §§ 1, eerste lid, en 3, van de wet van 12 april 1965 ⁽¹⁾;
- in artikel 3 van het ontwerp wordt herinnerd aan de verplichting om het advies in te winnen van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas, welke verplichting reeds wordt opgelegd bij artikel 15/13, § 1, eerste lid, van de wet van 12 april 1965, waarbij overigens ook nog in de raadpleging van andere instanties wordt voorzien;
- artikel 4 van het ontwerp bevat slechts een parafrasering van artikel 6, § 1, 1/, vierde streepje, van de wet van 13 februari 2006 en een verwijzing naar bepalingen uit die wet;
- artikel 5 van het ontwerp is een parafrasering van artikel 16, eerste lid, van de wet van 13 februari 2006;
- de schorsing van de termijn bedoeld in artikel 6, tweede volzin, van het ontwerp is niet in overeenstemming te brengen met artikel 15/13, § 3, van de wet van 12 april 1965, waarin een termijn voor het opstellen van de prospectieve studie wordt bepaald zonder ruimte te laten voor een schorsing van die termijn;
- artikel 7 van het ontwerp is een gedeeltelijke parafrasering van artikel 16, derde en vierde lid, van de wet van 13 februari 2006.

⁽¹⁾ In dat artikel zou wel kunnen worden voorzien in een termijn waarbinnen de in dat wetsartikel genoemde instanties moeten worden geraadpleegd.

Uiteraard mag een koninklijk besluit niet in strijd zijn met de wet waaraan het uitvoering verleent. De overname van wettelijke bepalingen dient, behoudens wanneer die overname strikt noodzakelijk is voor een goed begrip of de leesbaarheid van een regeling ⁽²⁾, 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. Zeker dient te worden vermeden dat wetsbepalingen onvolledig worden overgenomen, omdat daardoor tevens verwarring dreigt te ontstaan omtrent de draagwijdte van het betrokken wettelijke voorschrift.

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 15/13, § 4, van de wet van 12 april 1965.

⁽²⁾ 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.

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 42.913/3

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 et de publication d'étude prospective concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel", 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 15/13 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations. Il s'agit plus précisément de l'article 15/13, § 4, de cette loi, qui donne pouvoir au Roi de régler les modalités d'élaboration et de publication de l'étude prospective concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel.

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 12 avril 1965, 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/, quatrième tiret, de cette dernière loi requiert une évaluation des incidences sur

.../...

l'environnement, impliquant une participation du public lors de l'élaboration de l'étude prospective concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel visée à l'article 15/13 de la loi du 12 avril 1965. 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 (parfois d'une manière lacunaire) des dispositions légales, soit même y sont contraires:

- l'article 2 du projet paraphrase d'une manière incomplète l'article 15/13, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 3, de la loi du 12 avril 1965 ⁽¹⁾;
- l'article 3 du projet rappelle l'obligation de recueillir l'avis de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz, déjà prévue par l'article 15/13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965, qui au demeurant rend encore obligatoire la consultation d'autres instances;
- l'article 4 du projet se borne à paraphraser l'article 6, § 1^{er}, 1/, quatrième tiret, de la loi du 13 février 2006 et à faire référence à certaines de ses dispositions;
- l'article 5 du projet paraphrase l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 février 2006;
- la suspension du délai, visée à l'article 6, deuxième phrase, du projet, n'est pas conciliable avec l'article 15/13, § 3, de la loi du 12 avril 1965, qui fixe un délai pour l'élaboration de l'étude prospective sans prévoir de possibilité de le suspendre;
- l'article 7 du projet paraphrase partiellement l'article 16, alinéas 3 et 4, de la loi du 13 février 2006.

⁽¹⁾ Cet article pourrait par contre prévoir un délai pour la consultation des instances citées à l'article de la loi.

Il va sans dire qu'un arrêté royal ne peut être en contradiction avec la loi à laquelle il donne exécution. Sauf si une bonne compréhension d'une réglementation ou sa lisibilité le commandent impérativement ⁽²⁾, 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. Il faut assurément éviter de reproduire des dispositions légales d'une manière lacunaire, car l'on risque ainsi de rendre également confuse la portée de la prescription légale concernée.

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

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule peut préciser le fondement juridique en faisant référence à l'article 15/13, § 4, de la loi du 12 avril 1965.

⁽²⁾ 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.

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