KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.136/3
VAN 11 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 19 april 2010 door de Staatssecretaris voor Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de mariene strategie voor de Belgische zeegebieden", heeft het volgende advies gegeven:

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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu, gedeeltelijk om te zetten in het interne recht. In die richtlijn wordt een kader vastgesteld waarbinnen de lidstaten de nodige maatregelen dienen te nemen om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken of te behouden.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de eerste plaats geboden door artikel 6 van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, naar luid waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, alle maatregelen kan nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die met betrekking

tot de bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden voortvloeien uit internationale verdragen en Europese verordeningen en richtlijnen.

In de mate dat diensten van het centrale bestuur worden belast met taken in het raam van het in het ontwerp bedoelde beleid, vindt het ontworpen besluit bijkomend rechtsgrond in artikel 37 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, voege men aan de aanhef een lid toe (dat het eerste lid wordt) waarin gewag wordt gemaakt van artikel 37 van de Grondwet.

Algemene opmerkingen bij het dispositief

6. Het ontwerp verdient een grondig nazicht op het vlak van de interne verwijzingen. Zo dient in artikel 10, § 4, eerste lid, te worden verwezen naar artikel 8 in plaats van naar artikel 7, in artikel 11, § 4, eerste lid, naar artikel 6 in plaats van naar artikel 5, en in artikel 13, § 2, 3/, naar artikel 9 in plaats van naar artikel 8. Ook de in artikel 13, § 3, opgenomen verwijzing naar artikel 9 lijkt niet correct te zijn.

7. Op verschillende plaatsen in het ontwerp wordt verwezen naar Europese richtlijnen (zo in de artikelen 6, § 2, 9, derde lid, 1/, en 10, § 2, eerste lid, 1/, a)).

Die techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is evenwel om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar. Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Er dient dan ook te worden

verwezen naar de bepalingen van het interne recht die de betrokken richtlijnen hebben omgezet.

Artikel 2

8. In artikel 2, 10/, schrijve men "«CCIM»: het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 ...".

Artikel 11

9. In artikel 11, § 3, moet worden verwezen naar "§ 2, eerste lid, 2/ tot 4/," in plaats van naar "paragraaf 2, b) tot en met d)".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, 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 VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.136/3
DU 11 MAI 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Secrétaire d'État à la Mobilité, le 19 avril 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la stratégie pour le milieu marin concernant les espaces marins belges", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*
* *

OBSERVATION LIMINAIRE

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 des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à transposer partiellement en droit interne la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin. Cette directive met en place un cadre dans lequel les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020.

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve en premier lieu à l'article 6 de la loi du 20 janvier 999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique, qui dispose que le Roi peut prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires à l'exécution des obligations de protection du milieu marin dans les espaces marins, qui découlent des conventions internationales et règlements ou directives européens.

Dans la mesure où des services de l'administration centrale sont chargés de mettre en oeuvre la politique visée par le projet, l'article 37 de la Constitution procure également un fondement juridique à l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Pour se conformer à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet, on ajoutera au préambule un alinéa (qui devient le premier alinéa) faisant mention de l'article 37 de la Constitution.

Observations générales concernant le dispositif

6. Il y a lieu de vérifier attentivement les références internes du projet. Ainsi, l'article 10, § 4, alinéa 1er, doit faire référence à l'article 8 et non pas à l'article 7, l'article 11, § 4, alinéa 1er, à l'article 6 et non pas à l'article 5, et l'article 13, § 2, 3/, à l'article 9 et non pas à l'article 8. Il ne semble pas non plus que la référence à l'article 9, qui figure à l'article 13, § 3, soit correcte.

7. Le projet fait plusieurs fois référence à des directives européennes (c'est le cas aux articles 6, § 2, 9, alinéa 3, 1/, et 10, § 2, alinéa 1er, 1/, a)).

Cette technique de la "réglementation par référence" à des règles énoncées dans des directives n'est toutefois pas admissible pour des motifs de légistique. En effet, il découle des caractéristiques d'une directive UE qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national qui s'appliqueront dans cet ordre juridique. Il y a dès lors lieu de remplacer les références aux directives par des références aux règles de droit interne qui ont transposé ces directives dans le droit interne.

Article 2

8. À l'article 2, 10/, on ecrira "«CCIM»: le Comité de Coordination de la Politique internationale de l'environnement visé dans l'Accord de coopération du 5 avril 1995 ...".

Article 11

9. L'article 11, § 3, doit faire référence au "§ 2, alinéa 1er, 2/ à 4/", et non pas au "paragraphe 2, points b) à d)".

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	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 Mme K. BAMS, auditeur.

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 P. LEMMENS