



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.820/1/V
van 10 augustus 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
23 juni 2010 betreffende de
vaststelling van een kader voor
het bereiken van een goede
oppervlaktewatertoestand’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.820/1/V
du 10 août 2016

sur

un projet d’arrêté royal
‘modifiant l’arrêté royal du
23 juin 2010 relatif à
l’établissement d’un cadre en
vue d’atteindre un bon état des
eaux de surface’

Op 15 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 juni 2010 betreffende de vaststelling van een kader voor het bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2016.

*

Le 15 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale, à la Protection de la vie privée et à la Mer du Nord, adjoint à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 31 augustus 2016^(**), sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 23 juin 2010 relatif à l'établissement d'un cadre en vue d'atteindre un bon état des eaux de surface'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 2 août 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2016.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het omzetten in de federale regelgeving van richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 ‘tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid’. Daartoe wordt het bepaalde in lid C, 6°, van bijlage IV bij het koninklijk besluit van 23 juni 2010 ‘betreffende de vaststelling van een kader voor het bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand’ vervangen.

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 6 van de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’. Overeenkomstig die bepaling kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, alle maatregelen 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 of richtlijnen, waarvan er een aantal worden opgesomd in de betrokken wetsbepaling¹.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ moet in de aanhef van het ontwerp melding worden gemaakt van de uitgevoerde impactanalyse. Daartoe dient in de aanhef een bijkomend lid te worden ingevoegd.

5. Het is niet zinvol in de aanhef de wijzigingen te vermelden die vroeger aangebracht zijn in het te wijzigen koninklijk besluit van 23 juni 2010.² Men schrappe derhalve aan het einde van het tweede lid van de aanhef de zinsnede “, gewijzigd bij de besluiten van 17 mei 2012 en 15 februari 2016”.

¹ Richtlijn 2014/101/EU van de Commissie van 30 oktober 2014 behoort niet tot de opgesomde teksten. De opsomming is evenwel niet-exhaustief, zoals af te leiden valt uit het gebruik van het woord “inzonderheid” in de inleidende zin van artikel 6 van de wet.

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

6. In het lid van de aanhef waarin melding wordt gemaakt van het advies van de Raad van State moet worden verwezen naar “artikel 84, § 1, eerste lid, 2°,” van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en niet naar “artikel 84, § 1, tweede lid,” van die wetten.

Artikel 2

7. Het ontworpen lid C, 6°, van bijlage IV bij het koninklijk besluit van 23 juni 2010 bevat een groot aantal verwijzingen naar technische Europese en internationale normen.

In de mate dergelijke normen niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet worden bekendgemaakt en er als gevolg daarvan vragen kunnen worden gesteld bij de tegenwerpbaarheid ervan, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, er in het verleden op gewezen dat deze problematiek op een horizontale manier zou moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitstalige versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding zou worden gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen en er in de ontworpen regeling wordt gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt, blijft het knelpunt van de tegenwerpbaarheid ervan bestaan. Onder die omstandigheden zou het bovendien onverenigbaar zijn met artikel 190 van de Grondwet indien de betrokken normen niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking zouden worden gesteld van alle burgers in de Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitse taal, op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

*

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

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer dans la réglementation fédérale la directive 2014/101/UE de la Commission du 30 octobre 2014 'modifiant la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau'. À cette fin, il remplace l'alinéa C, 6°, de l'annexe IV de l'arrêté royal du 23 juin 2010 'relatif à l'établissement d'un cadre pour parvenir à un bon état des eaux de surface'.

3. La réglementation en projet trouve son fondement juridique dans l'article 6 de la loi du 20 janvier 1999 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique'. Conformément à cette disposition, 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, dont la disposition légale concernée énumère une série ¹.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', le préambule du projet doit mentionner l'analyse d'impact réalisée. À cet effet, on insérera dans le préambule un alinéa supplémentaire.

5. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications subies antérieurement par l'arrêté royal du 23 juin 2010 à modifier ². On supprimera dès lors, à la fin du deuxième alinéa du préambule, le membre de phrase « , modifié par les arrêtés du 17 mai 2012 et du 15 février 2016 ».

¹ La directive 2014/101/UE de la Commission du 30 octobre 2014 ne fait pas partie des textes énumérés. Toutefois, l'énumération n'est pas exhaustive, ainsi qu'il se déduit de l'utilisation du mot « notamment » dans la phrase introductive de l'article 6 de la loi.

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

6. L'alinéa du préambule visant l'avis du Conseil d'État doit faire référence à « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, » des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et non à « l'article 84, §1, alinéa 2, » de ces lois.

Article 2

7. L'alinéa C, 6°, en projet, de l'annexe IV de l'arrêté royal du 23 juin 2010 contient un nombre important de références à des normes techniques européennes et internationales.

Dans la mesure où de telles normes ne sont pas publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et que l'on peut par conséquent s'interroger sur leur opposabilité, le Conseil d'État, section de législation, a souligné par le passé qu'il y aurait lieu d'examiner et de résoudre cette problématique d'une manière horizontale. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient que la loi déroge à la publication usuelle au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle. À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française, néerlandaise et, si possible, allemande des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré et que la réglementation en projet fera référence à des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution, la problématique de leur opposabilité subsistera. Dans ces conditions, il serait en outre incompatible avec l'article 190 de la Constitution que les normes visées ne soient pas mises gratuitement (ou à tout le moins à un prix raisonnable) à la disposition de tous les citoyens dans la langue française, néerlandaise et, si possible, allemande et de manière adéquate, c'est-à-dire par une publication au *Moniteur belge*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME