

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 juli 1996 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 1989 houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Brusselse Hoge Raad voor natuurbehoud", heeft op 12 november 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 22 juillet 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant l'arrêté royal du 11 mai 1989 réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature", a donné le 12 novembre 1996 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Luidens artikel 38, eerste lid, van de ordonnantie van 27 april 1995 betreffende het behoud en de bescherming van de natuur is er een Brusselse Hoge Raad voor natuurbehoud, die als opdracht heeft aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of de door haar afgevaardigde minister advies te verstrekken over elke aangelegenheid die binnen het toepassingsgebied van die ordonnantie valt. Luidens het vierde lid van datzelfde artikel 38 bepaalt de regering de regels voor de samenstelling en de werking van de Raad. Het vijfde lid van artikel 38 wijst de categorieën van personen aan waaruit de bedoelde Raad zal worden samengesteld. Luidens het zesde lid ten slotte "laat (de regering) een termijn vaststellen binnen welke de Raad zijn adviezen moet uitbrengen".

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 11 mei 1989 houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Brusselse Hoge Raad voor natuurbehoud, hebben tot doel de bepalingen van dat koninklijk besluit in overeenstemming te brengen met artikel 38 van de voornoemde ordonnantie van 27 april 1995.

Te dien einde beoogt het ontwerp :

- artikel 3 van het voornoemde koninklijk besluit van 11 mei 1989, welke bepaling de opdracht van de Brusselse Hoge Raad voor natuurbehoud regelt, te vervangen (artikel 1 van het ontwerp);

.../...

- in dat koninklijk besluit een artikel 3bis in te voegen dat de termijn waarbinnen de Raad advies moet geven, vaststelt op één maand (artikel 2 van het ontwerp);
- artikel 5 van het meergenoemde koninklijk besluit, welke bepaling de samenstelling van de Raad regelt, ingrijpend te wijzigen (artikel 3 van het ontwerp).

2. Het voornoemde koninklijk besluit van 11 mei 1989 (1) werd destijds vastgesteld ter uitvoering van artikel 32 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.

Hoewel de voornoemde ordonnantie van 27 april 1995 dat artikel 32 van de wet van 12 juli 1973 niet heeft opgeheven (zie artikel 44 van de ordonnantie), kan voortaan artikel 38 van die ordonnantie geacht worden de rechtsgrond te vormen van de regeling van de samenstelling en de werking van de Brusselse Hoge Raad voor natuurbehoud.

In het licht van de gewijzigde juridische context kan worden overwogen het koninklijk besluit van 11 mei 1989 in zijn geheel te vervangen door een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. In ieder geval verdient het aanbeveling, niet alleen de artikelen 3 en 5 van dat koninklijk besluit aan te passen aan de gewijzigde juridische en institutionele toestand, doch ook de andere bepalingen van

(1) Dat besluit werd door de Koning vastgesteld met toepassing van de overgangsregeling vervat in artikel 47, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

het koninklijk besluit die daarmee niet volledig in overeenstemming zijn.

De hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van die ruimere omwerking van het koninklijk besluit van 11 mei 1989 of van de volledige vervanging ervan.

3. De bepalingen welke het ontwerp beoogt op te nemen in het koninklijk besluit van 11 mei 1989 zijn grotendeels de bijna woordelijke overname van bepalingen van de ordonnantie.

Zo worden in het ontworpen artikel 3, eerste tot derde lid, (artikel 1 van het ontwerp) de bepalingen van artikel 38, eerste tot derde lid, van de ordonnantie overgenomen. De tweede volzin van het ontworpen artikel 3bis (artikel 2 van het ontwerp) stemt overeen met de tweede volzin van artikel 38, zesde lid, van de ordonnantie. Het ontworpen artikel 5, § 1, (artikel 3, A, van het ontwerp) neemt bijna letterlijk de bepalingen van het vijfde lid van artikel 38 van de ordonnantie over.

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 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 bepalingen van een ordonnantie 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, in de tekst van het uitvoeringsbesluit, naar het betrokken artikel van de ordonnantie het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Zoals hiervoren (algemene opmerking 2) werd uiteengezet, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 38 van de ordonnantie van 27 april 1995. Het kan derhalve volstaan naar die bepaling te verwijzen.

De eerste drie leden van de aanhef dienen bijgevolg te worden geschrapt en in het vierde lid (dat het eerste lid wordt) dienen de woorden "inzonderheid op de artikelen 2 en 38;" te worden vervangen door "inzonderheid op artikel 38;".

Artikel 1.

Wat dit artikel betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.

.../...

Overeenkomstig die opmerking dienen de eerste drie leden van het ontworpen artikel 3, hetzij te worden vervangen door een loutere verwijzing naar artikel 38, eerste lid, van de ordonnantie van 27 april 1995, hetzij zonder meer te worden weggelaten. In dat laatste geval zou artikel 3 van het koninklijk besluit van 11 mei 1989 best eenvoudig worden opgeheven en kan de bepaling van het laatste lid ervan worden opgenomen in het ontworpen artikel 3bis (artikel 2 van het ontwerp).

Artikel 2.

Overeenkomstig de algemene opmerking 3 dient de tweede volzin van het ontworpen artikel 3bis te worden weggelaten.

Artikel 3.

1. In plaats van in de ontworpen paragraaf 1 van artikel 5 alleen maar de bepalingen van artikel 38, vijfde lid, over te nemen, zou in die paragraaf moeten worden bepaald uit hoeveel leden van ieder van de vermelde categorieën de (Brusselse Hoge) Raad (voor natuurbehoud) is samengesteld.

2. Uit artikel 3, A, inleidende zin, volgt dat de bepalingen van de bestaande paragraaf 1 van artikel 5 van het koninklijk besluit van 11 mei 1989, welke vernummerd wordt

.../...

tot paragraaf 2, behouden blijven. Die bepalingen zijn evenwel gedeeltelijk onverenigbaar met de nieuwe paragraaf 1, met name in zoverre ze voorschrijven dat de leden van de Raad worden benoemd "op basis van hun persoonlijke ervaring en kennis op het vlak van het natuurbehoud". Die bepalingen kunnen derhalve niet zonder meer worden behouden, maar behoeven eveneens aanpassing.

3. Mede gelet op de voorgaande opmerking, maar in de eerste plaats om formeel wetgevingstechnische redenen, zou het de voorkeur verdienen artikel 5 van het koninklijk besluit van 11 mei 1989 in zijn geheel te vervangen.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Selon l'article 38, alinéa 1er, de l'ordonnance du 27 avril 1995 relative à la sauvegarde et à la protection de la nature, il y a un Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature, qui a pour mission de donner un avis au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou au ministre qu'il délègue sur toute question entrant dans le champ d'application de cette ordonnance. Aux termes de l'alinéa 4 de ce même article 38, le gouvernement arrête les règles de composition et de fonctionnement du Conseil. L'alinéa 5 de l'article 38 détermine les catégories de personnes qui composeront le Conseil concerné. Enfin, selon l'alinéa 6, "le gouvernement fait fixer un délai dans lequel le Conseil doit remettre ses avis".

Les modifications que l'arrêté en projet soumis pour avis tend à apporter à l'arrêté royal du 11 mai 1989 réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature, ont pour objectif de concilier les dispositions de cet arrêté royal avec l'article 38 de l'ordonnance susmentionnée du 27 avril 1995.

A cette fin, le projet se propose :

- de remplacer l'article 3 de l'arrêté royal du 11 mai 1989 précité, qui règle la mission du Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature (article 1er du projet);

.../...

- d'insérer dans cet arrêté royal un article 3bis, qui fixe à un mois le délai dans lequel le Conseil doit donner un avis (article 2 du projet);
- de modifier sensiblement l'article 5 de l'arrêté royal susmentionné, qui règle la composition du Conseil (article 3 du projet).

2. L'arrêté royal du 11 mai 1989 précité (1) a été pris à l'époque, en exécution de l'article 32 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Bien que l'ordonnance du 27 avril 1995 précitée n'ait pas abrogé cet article 32 de la loi du 12 juillet 1973 (voir l'article 44 de l'ordonnance), il peut désormais être considéré que l'article 38 de cette ordonnance procure le fondement légal aux règles de composition et de fonctionnement du Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature.

A la lumière du contexte juridique modifié, il peut être envisagé de remplacer l'arrêté royal du 11 mai 1989 en son entier par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est recommandé en tout cas d'adapter, non seulement les articles 3 et 5 de cet arrêté royal à la

(1) Cet arrêté a été pris par le Roi en application du régime transitoire prévu à l'article 47, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

situation juridique et institutionnelle modifiée, mais aussi les autres dispositions de l'arrêté royal qui n'y sont pas entièrement conformes.

Les observations ci-après sont formulées sous réserve de ce remaniement plus ample de l'arrêté royal du 11 mai 1989, ou du remplacement complet de celui-ci.

3. Les dispositions que le projet tend à introduire dans l'arrêté royal du 11 mai 1989 constituent, dans une large mesure, la reproduction quasi textuelle de dispositions figurant dans l'ordonnance.

Ainsi sont reproduites, à l'article 3, alinéas 1er à 3, en projet (article 1er du projet), les dispositions de l'article 38, alinéas 1er à 3, de l'ordonnance. La deuxième phrase de l'article 3bis en projet (article 2 du projet) correspond à la deuxième phrase de l'article 38, alinéa 6, de l'ordonnance. L'article 5, § 1er, en projet, (article 3, A, du projet) reproduit presque mot à mot les dispositions figurant à l'alinéa 5 de l'article 38 de l'ordonnance.

Du point de vue de la légistique, il est déconseillé de reproduire, dans un texte de valeur inférieure, des dispositions d'un texte de valeur supérieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune norme nouvelle, mais il peut aussi être source de confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire perdre de vue, par la suite, que

.../...

seul le législateur du niveau supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

La reproduction de dispositions d'une ordonnance dans un arrêté d'exécution ne peut dès lors être tolérée que dans la mesure où ceci s'avère indispensable à la lisibilité de l'arrêté, auquel cas il sera indiqué de se référer, dans le texte de l'arrêté d'exécution, à l'article concerné de l'ordonnance, afin que la nature de la disposition concernée demeure reconnaissable.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Conformément à l'exposé qui a été fait ci-dessus (observation générale n° 2), le projet trouve un fondement légal à l'article 38 de l'ordonnance du 27 avril 1995. Il peut dès lors suffire de faire référence à cette disposition.

En conséquence, il y a lieu de supprimer les trois premiers alinéas du préambule, et de remplacer, au quatrième alinéa (qui devient le premier alinéa), les mots "notamment les articles 2 et 38." par les mots "notamment l'article 38;".

.../...

Article 1er.

Pour ce qui est du présent article, on se reportera à l'observation générale n° 3.

Conformément à cette observation, il y aura lieu, soit de remplacer les trois premiers alinéas de l'article 3 en projet par une simple référence à l'article 38, alinéa 1er, de l'ordonnance du 27 avril 1995, soit de les omettre, sans plus. Dans ce dernier cas, il vaudrait mieux abroger simplement l'article 3 de l'arrêté royal du 11 mai 1989, et la disposition de son dernier alinéa peut être incorporée à l'article 3bis en projet (article 2 du projet).

Article 2.

Conformément à l'observation générale n° 3, il y aurait lieu d'omettre la deuxième phrase de l'article 3bis en projet.

Article 3.

1. Au lieu de ne reproduire que les dispositions de l'article 38, alinéa 5, au paragraphe 1er en projet de l'article 5, il y aurait lieu de préciser dans ce paragraphe, le nombre de membres de chacune des catégories mentionnées dont est composé le Conseil (supérieur bruxellois de la conservation de la nature).

.../...

2. Il ressort de la phrase liminaire de l'article 3, A, que les dispositions du paragraphe 1er existant de l'article 5 de l'arrêté royal du 11 mai 1989, devenant le paragraphe 2, sont maintenues. Ces dispositions sont néanmoins partiellement incompatibles avec le nouveau paragraphe 1er, notamment dans la mesure où elles prescrivent que les membres du Conseil sont nommés "sur base de leurs expérience et connaissance personnelles en matière de conservation de la nature". Ces dispositions ne peuvent dès lors être maintenues telles quelles; elles doivent également être adaptées.

3. Compte tenu notamment de l'observation précédente, mais principalement pour des raisons de légistique formelle, il serait préférable de remplacer l'article 5 de l'arrêté royal du 11 mai 1989 en son entier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.