KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.157/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 maart 2003 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling en afbakening van beschermde mariene gebieden in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België", heeft op 27 maart 2003 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.157/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 25 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création et délimitation d'aires marines protégées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique", a donné le 27 mars 2003 l'avis suivant:

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling in de aanhef van het ontwerp gemotiveerd

> "door de omstandigheden dat de (in het ontwerp) bedoelde vogelpopulaties heel recent zwaar verlies hebben ondergaan in de betrokken zones ten gevolge van herhaalde accidentele verontreiniging en dat, bijgevolg, beschermingsmaatregelen tegen de effecten van olieverontreiniging en interventieplannen om er het hoofd aan te bieden zich bij hoogdringendheid opdringen; (en bovendien door) de bestaande dreiging dat, ingevolge de recente gebeurtenissen, een rechtsvordering tegen de Staat wordt ingesteld wegens niet naleven van de verplichting, krachtens richtlijn 79/409/EEG, om speciale beschermingszones voor de vogels in te stellen".

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in de territoriale zee drie speciale beschermingszones en een speciale zone voor natuurbehoud in te stellen [(1)].

Voorts voorziet het ontwerp in de oprichting van een adviescommissie. Die commissie moet de minister bijstaan in de voorbereiding van instandhoudings- en beschermingsmaatregelen voor de beschermde mariene gebieden, evenals in de voorbereiding van beheersplannen.

Het ontwerp bepaalt dat de noodzakelijke beheersmaatregelen in de beschermde mariene gebieden door de minister worden genomen. De adviescommissie dient binnen twee jaar een beheersplan voor te stellen, dat in specifieke bijkomende maatregelen moet voorzien. Indien de adviescommissie geen voorstellen doet, wordt

---

(1) De afbakening van de bedoelde gebieden, in de artikelen 2, 3 en 11 van het ontwerp, is een maatregel die niet van reglementaire aard is. De Raad van State is onbevoegd om zich over de voornoemde artikelen uit te spreken.

de desbetreffende taak overgenomen door het Bestuur, d.i. de Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In artikel 4, § 1, van het ontwerp is sprake van instandhoudings- en beschermingsmaatregelen, en van beheersplannen, in artikel 8, § 1, gaat het over "de noodzakelijke maatregelen voor de uitvoering van de richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG in de beschermde mariene gebieden", en in artikel 8, § 2, over de "noodzakelijke beheersmaatregelen". Ten slotte is in artikel 9, § 1, eerste lid, sprake van "specifieke bijkomende maatregelen", en in artikel 9, § 5, van "gepaste maatregelen voor de toepassing van de beheersplannen".

Het is niet duidelijk in hoeverre al die maatregelen en plannen naar hun aard van elkaar verschillen, dan wel grotendeels of geheel met elkaar overeenstemmen. Voor de duidelijkheid van de tekst zou het wenselijk zijn om nader te preciseren waaruit de maatregelen en plannen bestaan, en in elk geval een eenvormige terminologie te gebruiken, althans in zoverre hetzelfde begrip bedoeld wordt.

4. Artikel 7, § 1, van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België machtigt de Koning om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de bescherming van de door hem ingestelde beschermde mariene gebieden.

Uit de artikelen 8, § 2, 9, § 5, en 10, § 2, van het ontwerp blijkt dat dit voorziet in subdelegaties aan de minister om bepaalde maatregelen te nemen.

Die subdelegaties stroken niet met artikel 105 van de Grondwet. Overeenkomstig die bepaling staat het aan de Koning om de opdrachten uit te voeren die de wetgever hem toevertrouwt. Subdelegaties aan een minister mogen, uitzonderlijke omstandigheden buiten beschouwing gelaten, enkel betrekking hebben op detailmaatregelen. De in het ontwerp bedoelde subdelegaties slaan echter op een

belangrijk aspect van de opdracht waarmee de wetgever de Koning heeft belast, en gaan dus de grenzen van het grondwettelijk geoorloofde te buiten.

Het ontwerp dient op dit punt te worden herzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het tweede lid van de aanhef dient te worden weggelaten. Artikel 46 van de wet van 22 april 1999 betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee biedt immers geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit.

6. Voor het lid waarin verwezen wordt naar het voorliggende advies dient een lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar het akkoord van de Minister van Begroting.

Artikel 1

7. In de Nederlandse tekst van het zevende streepje zijn op het einde per vergissing een aantal woorden weggevallen.

Artikel 4

8. In paragraaf 1 dienen de woorden "Zodra het huidige besluit gepubliceerd wordt", weggelaten te worden. Het is immers duidelijk dat de adviescommissie bij het ontworpen besluit zelf opgericht wordt.

Artikel 6

9. In paragraaf 1 schrijve men: "De Minister benoemt de effectieve leden en de plaatsvervangende leden van de Adviescommissie. Hij kan ...".

Artikel 8

10. In paragraaf 2 volstaat het om te schrijven: "Op voorstel van het Bestuur ...".

Artikel 9

11. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1, eerste lid, vervange men de woorden "Dit plan omvat" door "Dit plan voorziet in".

---

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée, selon le préambule du projet,

> "Vu l'urgence motivée par le fait que les populations d'oiseaux concernées ont subi tout récemment, dans les zones visées, de lourdes pertes suite à des pollutions accidentelles répétées et que, par conséquent, des mesures de protection contre les effets des pollutions par hydrocarbures et des plans d'intervention permettant d'y faire face s'imposent dans les plus brefs délais; (par) en outre, la menace que ces événements récents font peser sur l'Etat d'une action en justice dirigée contre lui pour non respect de l'obligation qu'il a, au titre de la directive 79/409/CEE, d'établir des zones de protection spéciales pour les oiseaux."

*

* *

PORTEE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de créer trois zones de protection spéciale et une zone spéciale de conservation dans la mer territoriale (1).

Il prévoit par ailleurs d'instituer une commission consultative chargée d'assister le ministre dans la préparation de mesures de conservation et de protection pour les aires marines protégées ainsi que dans la préparation de plans de gestion.

Selon le projet, les mesures qui s'imposent en matière de gestion dans les aires marines protégées sont prises par le ministre. La commission consultative doit proposer, dans les deux ans, un plan de gestion prévoyant des mesures spécifiques supplémentaires. Si la commission consultative s'abstient de formuler des propositions, cette mission est reprise par l'Administration, c'est-à-dire l'Unité de Gestion du Modèle mathématique de la Mer du Nord et de l'Estuaire de l'Escaut.

---

(1) La délimitation des aires concernées, qu'opèrent les articles 2, 3 et 11 du projet, ne constitue pas une mesure d'ordre réglementaire. Le Conseil d'Etat n'est donc pas habilité à se prononcer sur les articles précités.

OBSERVATIONS GENERALES

3. A l'article 4, § 1er, du projet, il est question de mesures de conservation et de protection ainsi que de plans de gestion tandis qu'à l'article 8, § 1er, il est question des "mesures nécessaires pour la mise en oeuvre des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE dans les aires marines protégées", et à l'article 8, § 2, des "mesures de conservation nécessaires". Enfin, l'article 9, § 1er, alinéa 1er, fait état de "mesures spécifiques supplémentaires" et l'article 9, § 5, de "mesures appropriées pour la mise en oeuvre des plans de gestion".

On aperçoit mal en quoi toutes ces mesures et plans divergent quant à leur nature ou s'ils se recoupent largement ou se confondent. Pour assurer la lisibilité du texte, il est recommandé de définir avec davantage de précision le contenu de ces mesures et plans et, en toute hypothèse, d'avoir recours à une terminologie uniforme, pour autant toutefois qu'il s'agisse d'une seule et même notion.

4. L'article 7, § 1er, de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique permet au Roi de prendre les mesures nécessaires à la protection des aires marines protégées qu'Il a créées.

Il résulte des articles 8, § 2, 9, § 5, et 10, § 2, du projet que celui-ci prévoit de déléguer au ministre certains pouvoirs lui permettant de prendre des mesures déterminées.

De telles subdélégations ne sont cependant pas compatibles avec l'article 105 de la Constitution, en vertu duquel il appartient au Roi d'exécuter les missions que le législateur Lui confie. Une délégation de pouvoirs au ministre ne peut, sauf circonstances exceptionnelles, se rapporter qu'à des mesures de détail. Or, les subdélégations envisagées dans le projet ont trait à l'un des aspects majeurs de la mission que le législateur a confiée au Roi, et excèdent dès lors les limites de ce que permet la Constitution.

Il y aurait lieu de revoir le projet à cet égard.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On supprimera le deuxième alinéa du préambule, puisque l'article 46 de la loi du 22 avril 1999 concernant la zone économique exclusive de la Belgique en mer du Nord ne procure aucun fondement légal à l'arrêté en projet.

6. L'alinéa visant le présent avis devrait être précédé d'un alinéa visant l'accord du Ministre du Budget.

Article 1er

7. A la fin du texte néerlandais figurant en regard du septième tiret, plusieurs mots ont été omis par mégarde.

Article 4

8. Au paragraphe 1er, on supprimera les termes "Dès la parution du présent arrêté". Il est en effet évident que la commission consultative est créée par l'arrêté en projet même.

Article 6

9. Au paragraphe 1er, on écrira : "Le Ministre nomme les membres effectifs et les membres suppléants de la Commission consultative. Il peut ...".

Article 8

10. Au paragraphe 2, il suffit d'écrire: "Sur la proposition de l'Administration, ...".

Article 9

11. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, alinéa 1er, on remplacera les termes "Dit plan omvat" par "Dit plan voorziet in".

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. K. BAMS, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme K. BAMS, référendaire.

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER