

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.780/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 juli 2005 door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 26 oktober 2005, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België", heeft op 4 oktober 2005 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit tot het instellen van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België ⁽¹⁾.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat de definities van in het ontwerp gehanteerde termen (artikel 1).

Hoofdstuk II stelt drie speciale beschermingszones in (artikel 2) en bepaalt de beschermingsmaatregelen (artikelen 3 tot 7).

Hoofdstuk III stelt twee speciale zones voor natuurbehoud in (artikel 8) en bepaalt de algemene behoudsmaatregelen (artikelen 9 tot 11).

Voor de in hoofdstuk II en III ingestelde zones regelt Hoofdstuk IV het sluiten van de gebruikersovereenkomsten (artikel 12), hoofdstuk V de monitoring (artikel 13) en hoofdstuk VI de beleidsplanning (artikel 14).

⁽¹⁾ De afbakening van de bedoelde gebieden, in de artikelen 2 en 8 van het ontwerp, is een maatregel die niet van reglementaire aard is. De Raad van State is niet bevoegd om zich over die artikelen uit te spreken.

Hoofdstuk VII bevat diverse bepalingen (artikel 15) en hoofdstuk VIII bevat de uitvoeringsbepaling (artikel 16) en regelt de inwerkingtreding van het ontworpen besluit (artikel 17).

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, inzonderheid door de artikelen 6, 7, §§ 1, 3 en 4, 8, § 3, 8bis en 9 van die wet. De voornoemde artikelen 6, 7, § 4, 8, § 3, 8bis en 9 zijn gewijzigd of ingevoegd bij de wet van 17 september 2005 ⁽²⁾.

3.2. Zoals hiervóór werd aangegeven (voetnoot 2) is de wijzigende wet van 17 september 2005 nog niet in werking gesteld. Bijgevolg zijn inzonderheid de artikelen 3, 4, 5, 6 en 7 ervan, welke de voornoemde artikelen 6, 7, § 4, 8, § 3, 8bis en 9 van de wet van 20 januari 1999 hebben gewijzigd respectievelijk ingevoegd, nog niet in werking getreden. In dat verband wordt verwezen naar advies 38.779/3 dat de Raad van State heden geeft over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voorwaarden, sluiting, uitvoering en beëindiging van gebruikersovereenkomsten en het opstellen van beleidsplannen voor de beschermde mariene gebieden in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België" en waarin wordt gesuggereerd om dat ontwerp aan te vullen met een bepaling waarbij de inwerkingtreding wordt geregeld. Indien ervoor wordt geopteerd om niet de gehele wet van 17 september 2005 in werking te doen treden, maar slechts bepaalde artikelen ervan, zou de in dat ontwerp 38.779/3 op te nemen bepaling in die zin kunnen worden aangepast dat ze ook de bepalingen van de wet welke rechtsgrond bieden voor het voorliggend ontwerp van koninklijk besluit in werking stelt.

(2) Blijkens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen is die wijzigende wet op 17 september 2005 door de Koning bekrachtigd en afgekondigd. Op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven is de wet nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Luidens artikel 10 bepaalt de Koning voor ieder artikel van de wet de dag waarop het in werking treedt. Een dergelijk koninklijk besluit blijkt nog niet te zijn vastgesteld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat hiervóór (sub 3) werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van de ontworpen regeling, dient in het eerste lid van de aanhef te worden vermeld

- dat de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 20 januari 1999 zijn gewijzigd bij de wet van 17 september 2005;
- dat artikel 8*bis* van de wet van 20 januari 1999 is ingevoegd bij dezelfde wet van 17 september 2005;
- en dat artikel 9 van de wet van 20 januari 1999 is gewijzigd bij die wet van 17 september 2005.

5. Op 8 juli 2005 heeft de ministerraad beslist dat de Minister van Economie het ontwerp mee moet voordragen en ondertekenen. Ter inachtneming van die beslissing moet de voordrachtformule in die zin worden aangevuld.

Dispositief

Algemene opmerking

6. In sommige bepalingen van het ontwerp worden regels overgenomen of geparafraseerd die afkomstig zijn uit de wet van 20 januari 1999 ⁽³⁾.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient vanuit wetgevingstechnisch oogpunt te worden afgeraden. Niet alleen is

⁽³⁾ Zie artikel 12 van het ontwerp, dat artikel 8*bis* van de wet gedeeltelijk parafraseert, en artikel 14 van het ontwerp waarin artikel 9, § 1, van de wet wordt overgenomen.

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 wetsbepalingen 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 naar het betrokken artikel van de wet het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

Artikel 6

7. In paragraaf 3 van dit artikel dient de verwijzing naar "lid 4" te worden vervangen door een verwijzing naar "§ 4".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 11, § 3, van het ontwerp.

Artikel 14

8. Volgens de gemachtigde van de regering dienen in dit artikel de woorden "de administratie" te worden vervangen door "de minister". Aldus wordt het ontwerp in overeenstemming gebracht met het bepaalde in artikel 4 van het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State heden advies 38.779/3 geeft.

Artikel 17

9. Luidens dit artikel treedt het ontworpen besluit in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. In dat verband wordt eraan herinnerd dat het ontworpen besluit niet kan in werking treden vooraleer de bepalingen welke er de rechtsgrond voor bieden in werking zijn getreden (zie hiervóór opmerking 3.2).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, 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 EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.780/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Entreprises publiques, le 13 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 26 octobre 2005, sur un projet d'arrêté royal "créant des zones de protection spéciale et des zones de conservation spéciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique", a donné le 4 octobre 2005 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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités requises.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend créer des zones de protection spéciale et des zones de conservation spéciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique ⁽¹⁾.

Le chapitre I^{er} définit des termes utilisés par le projet (article 1^{er}).

Le chapitre II crée trois zones de protection spéciale (article 2) et prescrit les mesures de protection (articles 3 à 7).

Le chapitre III crée deux zones de conservation spéciale (article 8) et fixe les mesures de conservation générales (articles 9 à 11).

En ce qui concerne les zones créées par les chapitres II et III, le chapitre IV réglemente la conclusion des accords d'utilisateurs (article 12), le chapitre V le monitoring (article 13) et le chapitre VI la planification politique (article 14).

⁽¹⁾ La délimitation des zones concernées dans les articles 2 et 8 du projet est une mesure qui n'est pas d'ordre réglementaire. Le Conseil d'État n'est pas compétent pour se prononcer sur ces articles.

Le chapitre VII contient des dispositions diverses (article 15) et le chapitre VIII contient la formule exécutoire (article 16) et règle l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet (article 17).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. La réglementation en projet trouve son fondement juridique dans la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique, notamment dans les articles 6, 7, §§ 1^{er}, 3 et 4, 8, § 3, 8bis et 9 de cette loi. Les articles 6, 7, § 4, 8, § 3, 8bis et 9 ont été modifiés ou insérés par la loi du 17 septembre 2005 ⁽²⁾.

3.2. Comme indiqué ci-dessus (note de bas de page 2) la loi modificative du 17 septembre 2005 n'a pas encore été mise en vigueur. Par conséquent, notamment ses articles 3, 4, 5, 6 et 7, qui ont respectivement modifié et inséré les articles 6, 7, § 4, 8, § 3, 8bis et 9 précités de la loi du 20 janvier 1999, ne sont pas encore entrés en vigueur. À cet égard, il est renvoyé à l'avis 38.779/3 donné ce jour par le Conseil d'État sur un projet d'arrêté royal "concernant les conditions, la conclusion, l'exécution et la clôture d'accords d'utilisateurs et la rédaction de plans politiques pour les aires marines protégées dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique", qui suggère de compléter ce projet par une disposition réglant l'entrée en vigueur. Si on choisit de ne pas faire entrer en vigueur la loi du 17 septembre 2005 dans son ensemble, mais seulement certains de ses articles, la disposition à insérer dans ce projet 38.779/3 pourrait être adaptée pour faire en sorte qu'elle vise également l'entrée en vigueur des dispositions de la loi procurant un fondement juridique au projet d'arrêté royal à l'examen.

⁽²⁾ Selon les informations communiquées au Conseil d'État, cette loi modificative a été sanctionnée et promulguée par le Roi le 17 septembre 2005. Au moment où cet avis est donné, la loi n'est pas encore publiée au Moniteur belge. Selon l'article 10, le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de chacune des dispositions de la loi. Il s'avère qu'un tel arrêté royal n'a pas encore été pris.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation (sous 3) ci-dessus relative au fondement juridique de la réglementation en projet, le premier alinéa du préambule doit mentionner

- que les articles 6, 7 et 8 de la loi du 20 janvier 1999 ont été modifiés par la loi du 17 septembre 2005;
- que l'article 8*bis* de la loi du 20 janvier 1999 a été inséré par la même loi du 17 septembre 2005;
- et que l'article 9 de la loi du 20 janvier 1999 a été modifié par cette loi du 17 septembre 2005.

5. Le 8 juillet 2005 le conseil des ministres a décidé que le projet devait également être proposé et signé par le Ministre de l'Économie. Conformément à cette décision, la formule de proposition sera dès lors adaptée en ce sens.

Dispositif

Observation générale

6. Dans certaines dispositions du projet figurent des règles calquées sur celles de la loi du 20 janvier 1999 ou les paraphrasant ⁽³⁾.

Du point de vue de la légistique, il est déconseillé de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion

⁽³⁾ Voir l'article 12 du projet, qui paraphrase partiellement l'article 8*bis* de la loi et l'article 14 du projet, qui reproduit l'article 9, § 1^{er}, de la loi.

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.

La reproduction de dispositions législatives dans un arrêté d'exécution ne peut dès lors être tolérée que pour autant que la lisibilité de l'arrêté le commande, auquel cas il sera judicieusement fait référence à l'article concerné de la loi, afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable.

Article 6

7. La référence à l'"alinéa 4" figurant dans le paragraphe 3 de cet article doit être remplacée par une référence au "§ 4".

La même observation vaut pour l'article 11, § 3, du projet.

Article 14

8. Selon le délégué du gouvernement, dans cet article, les mots "l'administration" doivent être remplacés par les mots "le ministre". Le projet est ainsi mis en concordance avec la disposition de l'article 4 du projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État donne ce jour l'avis 38.779/3.

Article 17

9. Cet article dispose que l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. On rappellera à cet égard que l'arrêté en projet ne peut entrer en vigueur avant les dispositions dans lesquelles il trouve son fondement juridique (voir observation 3.2 ci-dessus).

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	D. ALBRECHT, 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. W. DEROOVER.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER