

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.028/3
VAN 20 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 2 maart 2012 door de Minister van Noordzee verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’, 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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 EN RECHTSGROND VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ te wijzigen, teneinde een wettelijke basis tot stand te brengen voor de vaststelling door de Koning van een procedure voor het aannemen van een marien ruimtelijk plan voor de Belgische zeegebieden.

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ zijn elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, onderworpen aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling² uit te voeren. De enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.³ Een dergelijk besluit lijkt, volgens de huidige stand van de teksten die in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt, nog niet te zijn genomen.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet, wordt onder rechtsgrond verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

² In artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997 wordt het begrip “effectbeoordeling” gedefinieerd als “duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen”.

³ Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

Wanneer uit het voorafgaande onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient de voormelde beoordeling te worden uitgevoerd.⁴

Gevraagd of het voornoemde onderzoek heeft plaatsgevonden en in voorkomend geval of die effectbeoordeling is uitgevoerd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De niet-toepassing van de wet uit 1997 is geen onwil of vergetelheid, maar het gevolg van de niet-uitvoering van de door u aangehaalde wetsbepalingen bij koninklijk besluit. Het is onmogelijk om op basis van algemene wettelijke bepalingen, zonder uitvoerende Koninklijke besluiten, een dergelijke beoordeling uit te voeren.

Bovendien, de kans is redelijk groot dat dit dossier onder voor dit type van beoordeling te verwachten vrijstellingen zal vallen. Deze wetswijziging is er immers o.m. op gericht om de activiteiten in de Belgische zeegebieden ruimtelijk zo te organiseren dat het halen van de milieudoelstellingen, waaronder een goede milieutoestand tegen 2020, niet gehypothekeerd en zelfs bevorderd wordt. Het gaat dan ook om een wetswijziging ter bevordering van de duurzame ontwikkeling.

Er dient ook gemeld te worden dat de wet betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu (13 februari 2006) toegepast zal worden op het uit deze regelgeving voortvloeiend marien ruimtelijk plan”.

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. In artikel 19/1, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 5 mei 1997 wordt uitdrukkelijk bepaald dat elk voorontwerp van wet dient te worden onderworpen aan een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren. De Raad van State wenst de stellers van het ontwerp erop te wijzen dat overeenkomstig artikel 19/3, 1°, van de wet van 5 mei 1997, de naleving van de aldus voorgeschreven procedure een voorwaarde is opdat een ontwerp van wet kan worden ingediend bij de Wetgevende Kamers.

De Raad van State dient dan ook op dit punt een voorbehoud te maken.

⁴ Artikel 19/2, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het verdient aanbeveling om in het opschrift van het ontwerp de aard van de ontworpen wijziging van de wet van 20 januari 1999 nader te omschrijven, bijvoorbeeld door de bestaande tekst aan te vullen met de volgende woorden: “, wat de organisatie van de mariene ruimtelijke planning betreft”.⁵

Indieningsbesluit

5. Het indieningsbesluit wordt mede ondertekend door verschillende ministers en een staatssecretaris, die ook worden belast met de indiening zelf. Het besluit wordt evenwel enkel voorgedragen door de Minister van Noordzee.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De medeondertekening gebeurt omdat de vermelde ministers bevoegdheden vertegenwoordigen die tijdens de aannemingsprocedure van de basiswet ter bescherming van het mariene milieu (1999) eveneens de wet medeondertekend hebben. Bovendien zal het opstellen van een marien ruimtelijk plan potentieel een impact hebben op de uitoefening van de bevoegdheden van deze ministers / staatssecretarissen.”

Uit deze toelichting blijkt dat de betrokken ministers en staatssecretaris het indieningsbesluit ook gezamenlijk moeten voordragen, nu deze bevoegd zijn voor de aangelegenheid die in het ontwerp wordt geregeld.⁶

Artikel 2

6. Om de Franse tekst van het ontworpen opschrift nauwer te laten aansluiten bij de erop volgende ontworpen definitie (artikel 3 van het ontwerp) worden de woorden “de l’aménagement spatial marin dans les espaces marins” beter vervangen door de woorden “de l’aménagement des espaces marins”.

⁵ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 14.1 en formule F 1-2-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna: *Handleiding Wetgevingstechniek*).

⁶ *Ibid.*, aanbevelingen nrs. 41 en 227, alsook formule F 3-8-1.

Artikel 3

7. Het verdient aanbeveling *in fine* van het ontworpen artikel 2, 30°, van de wet van 20 januari 1999 (artikel 3 van het ontwerp) te schrijven “verzekert dat elke belanghebbende bij het proces betrokken wordt” (niet: “is”).

Artikel 5

8. Bij artikel 5 van het ontwerp wordt de inhoud van het bestaande artikel 5 van de wet van 20 januari 1999 hernomen, maar wordt die ondergebracht in een nieuw artikel 4, § 7.

Niet enkel vanuit wetgevingstechnisch oogpunt⁷ dient dit te worden afgeraden maar ook om een inhoudelijke reden, nu de zevende paragraaf die zou worden toegevoegd, anders dan de memorie van toelichting⁸ laat uitschijnen, niet aansluit bij de huidige inhoud van artikel 4 van de wet. In de nieuwe bepaling wordt immers geen bijkomend beginsel verwoord, maar wordt slechts het reeds in artikel 4, § 3, van de wet vermelde voorzorgsbeginsel in zekere mate nader bepaald.

De ontworpen aanvulling van artikel 4 van de wet van 20 januari 1999 kan dan ook beter worden weggelaten en de huidige tekst van artikel 5 kan beter worden behouden. Indien op deze suggestie wordt ingegaan, dienen de artikelen 6 en 7 van het ontwerp te worden vernummerd, dient het ontworpen hoofdstuk *Iibis* te worden ingevoegd na het huidige artikel 5 van de wet en dient het ontworpen artikel 5 te worden vernummerd tot een artikel *5bis*.

Artikel 7

9.1. In het ontworpen artikel 5, § 1, eerste lid, en § 2, vervange men de zinsnede “, bij een in Ministerraad overlegd besluit,” door de zinsnede “, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad,”.

9.2. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 5, § 1, eerste lid, schrijf men “plan d’aménagement des espaces marins belges” in plaats van “plan d’aménagement spatial dans les espaces marins belges”.

⁷ Het heeft immers hetzelfde, te vermijden, effect als een vernummering (zie *Handleiding Wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 125).

⁸ Memorie van toelichting, p. 5.

9.3. In het ontworpen artikel 5, § 1, tweede lid, schrijve men “openbaar onderzoek” in plaats van “openbare consultatie”.

9.4. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5, § 2, schrijve men “vastgesteld” in plaats van “vastgelegd”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.028/3
DU 20 MARS 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Mer du Nord, le 2 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique', a donné l'avis suivant :

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 20 janvier 1999 'visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' afin de créer une base légale permettant au Roi de définir une procédure pour l'adoption d'un plan d'aménagement spatial dans les espaces marins belges.

FORMALITÉS

3. Selon l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décision soumises à l'approbation du Conseil des Ministres sont soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence². Les seuls cas dans lesquels cet examen préalable ne doit pas avoir lieu sont fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres³. Compte tenu de l'état actuel des textes publiés au Moniteur belge, pareil arrêté ne semble pas encore avoir été pris.

Lorsqu'il ressort de l'examen préalable qu'une évaluation d'incidence est requise, celle-ci doit être effectuée⁴.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

² À l'article 2, 9°, de la loi du 5 mai 1997, la notion d' « évaluation d'incidence » est définie comme suit « l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, c'est-à-dire la méthode permettant d'étudier les éventuels effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que les effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger, d'une politique proposée avant que la décision finale ne soit prise ».

³ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

⁴ Article 19/2, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997.

À la question de savoir si cet examen préalable avait eu lieu et, le cas échéant, si l'évaluation d'incidence avait été mise en oeuvre, le délégué a répondu ce qui suit :

« De niet-toepassing van de wet uit 1997 is geen onwil of vergetelheid, maar het gevolg van de niet-uitvoering van de door u aangehaalde wetsbepalingen bij koninklijk besluit. Het is onmogelijk om op basis van algemene wettelijke bepalingen, zonder uitvoerende Koninklijke besluiten, een dergelijke beoordeling uit te voeren.

Bovendien, de kans is redelijk groot dat dit dossier onder voor dit type van beoordeling te verwachten vrijstellingen zal vallen. Deze wetswijziging is er immers o.m. op gericht om de activiteiten in de Belgische zeegebieden ruimtelijk zo te organiseren dat het halen van de milieudoelstellingen, waaronder een goede milieutoestand tegen 2020, niet gehypothekeerd en zelfs bevorderd wordt. Het gaat dan ook om een wetswijziging ter bevordering van de duurzame ontwikkeling.

Er dient ook gemeld te worden dat de wet betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma's in verband met het milieu (13 februari 2006) toegepast zal worden op het uit deze regelgeving voortvloeiend marien ruimtelijk plan. »

On ne peut se rallier à ce point de vue. L'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 5 mai 1997 dispose expressément que tout avant-projet de loi doit être soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence. Le Conseil d'État souhaite attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que conformément à l'article 19/3, 1^o, de la loi du 5 mai 1997, le respect de cette procédure constitue une condition pour qu'un projet de loi puisse être déposé devant les Chambres législatives.

Le Conseil d'État se doit donc d'émettre une réserve sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Dans l'intitulé du projet, mieux vaudrait préciser la nature de la modification en projet de la loi du 20 janvier 1999, par exemple en complétant le texte existant par les mots suivants : « en ce qui concerne l'organisation de la planification spatiale marine »⁵.

⁵ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n°14.1 et formule F 1-2-2, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be) (ci-après : le *Guide de légistique*).

Arrêté de présentation

5. L'arrêté de présentation est contresigné par différents ministres et secrétaires d'État, qui sont également chargés de la présentation même. L'arrêté n'est toutefois proposé que par le Ministre de la Mer du Nord.

Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De medeondertekening gebeurt omdat de vermelde ministers bevoegdheden vertegenwoordigen die tijdens de aannemingsprocedure van de basiswet ter bescherming van het mariene milieu (1999) eveneens de wet medeondertekend hebben. Bovendien zal het opstellen van een marien ruimtelijk plan potentieel een impact hebben op de uitoefening van de bevoegdheden van deze ministers / staatssecretarissen. »

Il ressort de cette explication que les ministres et secrétaires d'État concernés doivent aussi proposer conjointement l'arrêté de présentation, puisqu'ils sont compétents pour la matière réglée par le projet ⁶.

Article 2

6. Afin que le texte français de l'intitulé en projet se rapproche davantage de la définition en projet subséquente (article 3 du projet), on remplacera de préférence les mots « de l'aménagement spatial marin dans les espaces marins » par les mots « de l'aménagement des espaces marins ».

Article 3

7. Dans le texte néerlandais, à la fin de l'article 2, 30°, en projet de la loi du 20 janvier 1999 (article 3 du projet), mieux vaudrait écrire « verzekert dat elke belanghebbende bij het proces betrokken wordt » (au lieu de : « is »).

Article 5

8. L'article 5 du projet reproduit la teneur de l'article 5 existant de la loi du 20 janvier 1999, mais l'intègre dans un nouvel article 4, § 7.

⁶ *Ibid.*, recommandations n^{os} 41 et 227, et formule F 3-8-1.

Il y a lieu de déconseiller ce procédé non seulement d'un point de vue de la légistique⁷, mais aussi pour une raison de fond, étant donné que le paragraphe 7 qui serait ajouté, contrairement à ce que donne à penser l'exposé des motifs⁸, n'est pas dans la continuité de la teneur actuelle de l'article 4 de la loi. La nouvelle disposition ne formule en effet aucun principe supplémentaire mais se contente de préciser dans une certaine mesure le principe de précaution déjà énoncé à l'article 4, § 3, de la loi.

Mieux vaudrait par conséquent omettre la disposition en projet complétant l'article 4 de la loi du 20 janvier 1999 et conserver le texte actuel de l'article 5. Si les auteurs de l'avant-projet retiennent cette suggestion, il y aura lieu de renuméroter les articles 6 et 7 du projet, d'insérer le chapitre *Ilbis* en projet après l'actuel article 5 de la loi et de renuméroter l'article 5 en projet en article *5bis*.

Article 7

9.1. À l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, on remplacera les mots « , en conseil des ministres, » par les mots « , en Conseil des ministres, ».

9.2. Dans le texte français de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, on écrira « plan d'aménagement des espaces marins belges » au lieu de « plan d'aménagement spatial dans les espaces marins belges ».

9.3. À l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, on écrira « enquête publique » au lieu de « consultation publique ».

9.4. Dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, en projet, on écrira « vastgesteld » au lieu de « vastgelegd ».

⁷ Cela a le même effet, à éviter, qu'une renumérotation (voir *Guide de légistique*, recommandation n° 125).

⁸ Exposé des motifs, p. 5.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. T'KINDT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur B. SEUTIN.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS