

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.393/3

VAN 5 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 mei 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, wat de organisatie van de mariene ruimtelijke planning betreft’, 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 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.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft over een eerdere versie van het ontwerp op 20 maart 2012 advies 51.028/3 gegeven. De tekst van het ontwerp is evenwel enigszins gewijzigd, niet enkel om gevolg te geven aan de opmerkingen die vervat zijn in het genoemde advies, maar ook door de toevoeging van enkele bepalingen. Naast de aanvulling van paragraaf 1 van artikel 4 van de voornoemde wet met een zin die bij de planopmaak de inachtneming voorschrijft van de in dat artikel vermelde beginselen (artikel 5 van het ontwerp), gaat het om bepalingen betreffende de organisatie van de planningsprocedure, die verband houden met de periodieke evaluatie en wijziging van het plan, de oprichting van een raadgevende commissie en de planstructuur (ontworpen artikel 5*bis* - artikel 7 van het ontwerp). Het voorliggende advies is dan ook beperkt tot de bepalingen uit het ontwerp die nieuw zijn ten opzichte van de alsdan voorgelegde tekst en die niet het gevolg zijn van in dat advies gemaakte

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

opmerkingen, alsook tot reeds onderzochte bepalingen die gelet op deze nieuwe bepalingen nopen tot het maken van nieuwe opmerkingen. Voor het overige wordt verwezen naar het genoemde advies.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

3. Gelet op de inhoud ervan verdient het aanbeveling om het ontworpen artikel 4, § 1, tweede zin, van de wet van 20 januari 1999 om te vormen tot een afzonderlijk lid van dit artikel 4, § 1.³ Zo op dat voorstel wordt ingegaan, dient de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp te worden herwerkt.

Artikel 7

4. In het ontworpen artikel 5*bis*, § 2, vierde zin, van de wet van 20 januari 1999 is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. In de Nederlandse tekst wordt gewag gemaakt van “een tussentijdse procedure”, en in de Franse tekst van “une procédure de modification intermédiaire”.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat een tussentijdse “wijzigingsprocedure” wordt beoogd. Dat gebrek aan overeenstemming dient te worden weggewerkt.

5. Luidens het ontworpen artikel 5*bis*, § 3, stelt de Koning een raadgevende commissie in om in het kader van de procedure vermeld in paragraaf 1 een niet-bindend advies te formuleren.

² In de memorie van toelichting bij het thans voorliggende ontwerp wordt vermeld dat “[a]lle opmerkingen op de eerste versie van het voorontwerp van de Raad van State zijn verwerkt in deze tweede versie van ontwerp van wet”. Die verwerking blijkt evenwel niet altijd met evenveel nauwkeurigheid te zijn uitgevoerd. Zo is in het genoemde advies (p. 5-6, nrs. 9.1 en 9.3) aanbevolen om in de Franse tekst van paragraaf 1, eerste lid, en paragraaf 2 van wat thans het ontworpen artikel 5*bis* van de wet van 20 januari 1999 is geworden, te schrijven “Conseil des ministres” (niet: “Conseil des Ministres”), en om in de Nederlandse tekst van paragraaf 1, tweede lid, (ii), van hetzelfde artikel te schrijven “openbaar onderzoek” (niet: “openbare onderzoek”).

³ Dat zou bovendien het wetgevingstechnische bezwaar wegnemen dat thans kan worden ingebracht tegen de indeling in paragrafen van het ruimere artikel 4 van de genoemde wet, omdat elke paragraaf slechts uit één lid bestaat: zie *Beginnels van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 57.3, *in fine*, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna: *Handleiding Wetgevingstechniek*).

Er mag worden aangenomen dat de Koning op grond van die bepaling niet enkel kan voorzien in de oprichting van deze commissie, maar ook de samenstelling en de werking ervan kan regelen. Indien het evenwel de bedoeling zou zijn dat voor de samenstelling van deze commissies een beroep kan worden gedaan op privé-personen (te dezen “experts van buiten de overheid”⁴) of vertegenwoordigers van wetenschappelijke instellingen, en dat vergoedingen of bezoldigingen aan de leden ervan kunnen worden toegekend, is het duidelijkheidshalve raadzaam, om alle betwistingen achteraf te vermijden, dat hiervoor aan de Koning een uitdrukkelijke machtiging zou worden verleend.

6.1. Het verdient aanbeveling om de opsommingen in de onderscheiden paragrafen van het ontworpen artikel 5*bis* op een eenvormige wijze in te delen. Daarbij heeft een indeling zoals in de ontworpen paragraaf 4 (“1°, 2°, ...”) de voorkeur op de indeling van de ontworpen paragraaf 1, tweede lid (“(i), (ii), ...”).⁵

6.2. Het derde onderdeel van de (hoofd)opsomming in de ontworpen paragraaf 4 wordt dan weer beter verder ingedeeld in a) en b) in plaats van door gebruik te maken van streepjes.⁶

7. Het ontworpen artikel 5*bis*, § 4, luidt als volgt:

“§ 4. Het marien ruimtelijk plan wordt opgesteld volgens de volgende structuur:

- 1° een ruimtelijke analyse van de Belgische zeegebieden;
- 2° een langetermijnvisie betreffende het ruimtelijk gebruik van de Belgische zeegebieden;
- 3° duidelijke economische, sociale, milieu- en veiligheidsdoelstellingen, die ten minste de volgende onderdelen omvatten:
 - de effectieve doelstellingen;
 - de indicatoren die een betrouwbare aanwijzing vormen voor het bereiken van de gewenste doelstelling of van een gewenste gedragswijziging;
- 4° de maatregelen, middelen, instrumenten en acties tot uitvoering van het marien ruimtelijk plan.”

In het ontworpen artikel 5*bis*, § 2, eerste zin, wordt bepaald dat het marien ruimtelijk plan bindend is.

⁴ Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld.

⁵ *Handleiding Wetgevingstechniek*, nr. 58, b).

⁶ *Ibid.*, nr. 59.

Nu krachtens de eerstgenoemde bepaling een marien ruimtelijk plan onder meer een langetermijnvisie betreffende het ruimtelijk gebruik van de Belgische zeegebieden (2°), duidelijke economische, sociale, milieu- en veiligheidsdoelstellingen (3°), en maatregelen, middelen, instrumenten en acties tot uitvoering ervan (4°) dient te bevatten, rijst de vraag wat precies de draagwijdte is van de term “bindend”. Behelst de kwalificatie als “bindend” verplichtingen voor de (plan)overheid, voor instellingen die ervan afhangen of voor andere personen die in een bijzondere juridische verhouding staan tot die overheid, zonder echter de betekenis op te roepen van een (rechtstreekse) algemene gelding voor het geheel van de rechtsonderhorigen op wier activiteiten de op te zetten structuur nochtans betrekking kan hebben?⁷ Of moet het “bindend” zijn van het marien ruimtelijk plan zo worden begrepen dat het niet enkel door de verschillende overheden in ons land moet worden nageleefd, maar ook rechtsgevolgen heeft voor particulieren, in welk geval het marien ruimtelijk plan een verordenend karakter heeft?⁸

Uit het voorgaande volgt dat draagwijdte van de bindende aard van het marien ruimtelijk plan bij voorkeur in het ontworpen artikel 5*bis*, of minstens in de memorie van toelichting dient te worden verduidelijkt.

8. In een bepaling als het ontworpen artikel 5*bis*, § 4, 4°, kunnen de woorden “middelen” en “instrumenten” als synoniemen worden beschouwd. Als de stellers van het ontwerp hieraan toch een betekenisverschil zouden hechten, dan dient dit minstens in de memorie van toelichting te worden verduidelijkt, zo niet moet één van die woorden worden weggelaten.

⁷ Vgl. met de bindende onderdelen van de ruimtelijk structuurplannen in het Vlaamse Gewest (artikel 2.1.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). Een ruimtelijk structuurplan vormt echter geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor een stedenbouwkundig uittreksel of attest (artikel 2.1.2, § 7, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

⁸ Vgl. met de ruimtelijke uitvoeringsplannen in het Vlaamse Gewest, waarvan luidens artikel 2.2.2, § 1, vierde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het grafisch plan dat aangeeft voor welke gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften, verordenende kracht hebben. Deze vormen wel een beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.393/3
DU 5 JUIN 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 14 mai 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, en ce qui concerne l'organisation de l'aménagement des espaces marins', 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 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 des espaces marins belges.

Le 20 mars 2012, le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 51.028/3 sur une version antérieure du projet. Le texte du projet a toutefois été quelque peu modifié, non seulement pour répondre aux observations formulées dans l'avis susvisé, mais également par l'ajout de quelques dispositions. Outre l'insertion, au paragraphe 1^{er} de l'article 4 de la loi précitée, d'une phrase prescrivant le respect des principes énoncés dans cet article lors de l'établissement du plan (article 5 du projet), il s'agit de dispositions concernant l'organisation de la procédure de planification relatives à l'évaluation périodique et à la modification du plan, à la création d'une commission consultative et à la structure du plan (article 5*bis* en projet – article 7 du projet). Le présent avis est dès lors limité aux dispositions du projet qui sont nouvelles par rapport au texte soumis précédemment et qui ne font pas suite aux observations formulées dans le cadre de cet avis, ainsi qu'à des dispositions déjà examinées qui, compte tenu de ces nouvelles dispositions, appellent de nouvelles observations. Pour le reste, on se reportera à l'avis susvisé².

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

² L'exposé des motifs accompagnant le projet à l'examen précise que « [t]outes les remarques du Conseil d'État relatives à la première version de l'avant-projet ont été intégrées dans cette deuxième version du projet de loi ». Toutefois, cette intégration ne paraît pas toujours avoir été effectuée avec la même précision. Ainsi, l'avis précité recommande-t-il (p. 5, n^{os} 9.1. et 9.3) d'écrire dans le texte français du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et paragraphe 2 de ce qui est devenu actuellement l'article 5*bis*, en projet, de la loi du 20 janvier 1999 « Conseil des ministres » (et non : « Conseil des Ministres ») et, dans le texte néerlandais du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, (ii), du même article, « openbaar onderzoek » (et non : « openbare onderzoek »).

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

3. Vu sa portée, il est recommandé de refondre l'article 4, § 1^{er}, deuxième phrase, en projet, de la loi du 20 janvier 1999, en un alinéa distinct de cet article 4, § 1^{er}³. Dans l'hypothèse où cette proposition serait accueillie, il y aurait lieu de remanier la phrase liminaire de l'article 5 du projet.

Article 7

4. À l'article 5bis, § 2, quatrième phrase, en projet, de la loi du 20 janvier 1999, on constate un manque de concordance entre le texte français et le texte néerlandais. Il est en effet question d'« une procédure de modification intermédiaire » dans le texte français et d'« een tussentijdse procedure » dans le texte néerlandais.

Il ressort de l'exposé des motifs qu'il s'agit d'une procédure de modification intermédiaire (« tussentijdse wijzigingsprocedure »). Il y a lieu de supprimer cette discordance.

5. Selon l'article 5bis, § 3, en projet, le Roi institue une commission consultative chargée de formuler un avis non contraignant dans le cadre de la procédure mentionnée au paragraphe 1^{er}.

On peut considérer qu'en vertu de cette disposition le Roi peut non seulement instituer cette commission, mais également en régler la composition et le fonctionnement. S'il s'agit toutefois de pouvoir recourir à des personnes privées pour composer cette commission (en l'occurrence, « des experts externes à l'administration⁴ ») ou à des représentants d'organismes scientifiques, et d'octroyer des indemnités ou des émoluments à ses membres, il est indiqué, par souci de clarté, d'accorder une habilitation expresse au Roi à cet effet, afin d'éviter toute contestation par la suite.

³ Ce qui permettrait en outre de lever l'objection d'ordre légistique qui peut être actuellement formulée à l'égard de la division en paragraphes de l'article 4, plus large, de la loi précitée, au motif que chaque paragraphe n'est composé que d'un seul alinéa : voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 57.3, à la fin, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be) (ci-après : *Guide de légistique*).

⁴ Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs.

6.1. Il est recommandé de diviser uniformément les énumérations présentes dans les différents paragraphes de l'article 5*bis*, en projet. À cet égard, on préférera la division pratiquée au paragraphe 4, en projet (« 1°, 2°, ... ») à celle appliquée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en projet (« (i), (ii), ... ») ⁵.

6.2. Par ailleurs, mieux vaudrait subdiviser le troisième point de l'énumération (principale) du paragraphe 4, en projet, en utilisant les subdivisions a) et b) plutôt que les tirets ⁶.

7. L'article 5*bis*, § 4, en projet, s'énonce comme suit :

« § 4. Le plan d'aménagement des espaces marins est établi selon la structure suivante :

1° une analyse spatiale des espaces marins belges;

2° une vision à long terme sur l'utilisation spatiale des espaces marins belges;

3° des objectifs économiques, sociaux, environnementaux et de sécurité précis, qui comportent aux moins les éléments suivants :

- les objectifs effectifs;

- les indicateurs constituant une indication fiable pour la réalisation de l'objectif envisagé ou d'un changement de comportement souhaité;

4° les mesures, les moyens, les instruments et les actions permettant la mise en oeuvre du plan d'aménagement des espaces marins ».

L'article 5*bis*, § 2, première phrase, en projet, dispose que le plan d'aménagement des espaces marins est contraignant.

Dès lors qu'en vertu de la disposition citée en premier, un plan d'aménagement des espaces marins doit entre autres contenir une vision à long terme sur l'utilisation spatiale des espaces marins belges (2°), des objectifs économiques, sociaux, environnementaux et de sécurité précis (3°) et des mesures, moyens, instruments et actions permettant sa mise en oeuvre (4°), la question se pose de savoir quelle est la portée exacte du terme « contraignant ». Le qualificatif « contraignant » englobe-t-il des obligations qui incombent à l'autorité (qui établit le plan), aux organismes qui en dépendent ou à d'autres personnes qui sont dans une relation juridique particulière par rapport à cette autorité, sans toutefois suggérer que ces obligations sont (directement) applicables d'une manière générale à l'ensemble des justiciables dont les activités pourraient néanmoins être concernées par la structure à mettre en place ? ⁷ Ou le caractère

⁵ *Guide de légistique*, n° 58, b).

⁶ *Ibid.*, n° 59.

⁷ Comparer avec les parties contraignantes des schémas de structure d'aménagement de la Région flamande (article 2.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire). Un schéma de structure d'aménagement ne constitue

« contraignant » du plan d'aménagement des espaces marins doit-il être interprété en ce sens que ce plan doit non seulement être respecté par les différentes autorités du pays, mais qu'il a également des effets juridiques pour les particuliers, auquel cas il revêtirait un caractère réglementaire ? ⁸

Il résulte de ce qui précède qu'il serait préférable de préciser la portée du caractère contraignant du plan d'aménagement des espaces marins à l'article 5*bis*, en projet, ou à tout le moins dans l'exposé des motifs.

8. Dans une disposition telle que l'article 5*bis*, § 4, 4°, en projet, des mots tels que « moyens » ou « instruments » pourraient être regardés comme des synonymes. Si les auteurs du projet veulent néanmoins leur conférer un sens différent, ils doivent à tout le moins le préciser dans l'exposé des motifs, sinon un de ces mots devra être omis.

toutefois pas une base d'évaluation pour les demandes d'autorisation, pour l'extrait urbanistique ou pour l'attestation urbanistique (article 2.1.2, § 7, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

⁸ Comparer avec les plans d'exécution spatiale de la Région flamande dont le plan graphique indiquant la zone à laquelle ou les zones auxquelles ils s'appliquent et les prescriptions urbanistiques correspondantes ont force de règlement, selon l'article 2.2.2, § 1^{er}, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Ceux-ci constituent bien une base d'évaluation pour les demandes d'autorisation.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

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

G. VERBERCKMOES

J. SMETS