



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.628/1/V
van 26 juli 2016

avis 59.628/1/V
du 26 juillet 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
reglementaire maatregelen ter
bescherming van het cultureel
erfgoed onder water'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux mesures réglementaires de
protection du patrimoine
culturel subaquatique'

Op 17 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 3 augustus 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de reglementaire maatregelen ter bescherming van het cultureel erfgoed onder water'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 19 juli 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan CLEMENT en Kaat LEUS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T'KINDT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 juli 2016.

*

Le 17 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 3 août 2016,^(**) sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux mesures réglementaires de protection du patrimoine culturel subaquatique'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 19 juillet 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan CLEMENT et Kaat LEUS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juillet 2016.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde koninklijk besluit strekt ertoe reglementaire maatregelen te nemen om cultureel erfgoed onder water *in situ* te beschermen.

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 8, § 3, eerste lid, van de wet van 4 april 2014 ‘betreffende bescherming van het cultureel erfgoed onder water’ (hierna: de wet Noordzee-erfgoed). Luidens deze bepaling kan de Koning cultureel erfgoed onder water *in situ* beschermen en zowel de maatregelen van individuele als van reglementaire aard nemen die nodig zijn voor de bescherming ervan, mits een afweging van alle mogelijke impact van die maatregelen op de activiteiten in de omgeving en na advies van de Raadgevende Commissie bedoeld in artikel 5bis, § 3, van de wet van 20 januari 1999 ‘ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ (hierna: de wet Noordzeeplanning).

VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 8, § 3, eerste lid, van de wet Noordzee-erfgoed kan de Koning de in het ontwerp vervatte reglementaire maatregelen pas nemen na advies van de Raadgevende Commissie bedoeld in artikel 5bis, § 3, van de wet Noordzeeplanning. Dit vormvereiste blijkt nog niet te zijn nageleefd, wat dient te worden verholpen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het advies van de Raadgevende Commissie nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemeen

5. Zoals blijkt uit artikel 1, 1°, ervan en bevestigd wordt door het opschrift ervan heeft het ontwerp betrekking op al het cultureel erfgoed onder water dat krachtens artikel 8, § 3, eerste lid, van de wet Noordzee-erfgoed *in situ* wordt beschermd. Uit die wet (inzonderheid artikel 2, 1°, ervan) volgt dat niet enkel (scheeps)wrakken maar ook andere voorwerpen, structuren, gebouwen en menselijke resten als cultureel erfgoed onder water *in situ* kunnen worden beschermd. Bijgevolg dienen de in de artikelen 1 tot 7 van het ontwerp gebruikte termen

“historisch wrak”, “wrak” en “historische wrakken” vervangen te worden door de woorden “*in situ* beschermd erfgoed” en dient de redactie van die artikelen aan deze vervanging te worden aangepast.

Aanhef

6. Na de bijkomende vervulling van de vormvereiste vermeld in opmerking 4 hiervoor, zal daarvan in de aanhef nog melding moeten worden gemaakt in een nieuw derde lid van de aanhef dat is in te voegen na het lid met de verwijzing naar het advies van de inspecteur van Financiën.

Artikel 2

7. Overeenkomstig artikel 8, § 3, eerste lid, van de wet Noordzee-erfgoed is het de Koning, en dus niet de minister, die cultureel erfgoed onder water *in situ* beschermt. Artikel 2, eerste lid, van het ontwerp dient daaraan te worden aangepast.

8. Uit hetgeen de gemachtigde heeft verklaard blijkt dat artikel 2, tweede lid, van het ontwerp niet bedoeld is om eenzijdig een verplichting op te leggen aan het Vlaamse Gewest, hetgeen overigens zou strijden met het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat en de gemeenschappen of de gewesten. De bedoeling blijkt enkel te zijn, om naar analogie met de regeling voor de speciale beschermingszones of speciale zones voor natuurbehoud¹ en het gericht marien reservaat², te bepalen dat de overheden, die bevoegd zijn voor de aanmaak van zeekaarten, worden geïnformeerd over de ligging van *in situ* beschermd erfgoed met het oog op de aanduiding ervan op deze kaarten. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp moet worden vervangen door een tekst die deze bedoeling tot uiting brengt, wat kan gebeuren door de regeling voor de voornoemde zones en het voornoemde reservaat *mutatis mutandis* over te nemen.

Artikel 3

9. Op grond van de artikelen 33, tweede lid, 37, 105 en 108 van de Grondwet is de uitvoering van de wet in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane

¹ Met betrekking tot deze zones stelt artikel 15 van het koninklijk besluit van 14 oktober 2005 ‘tot instelling van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ het volgende:

“De Minister informeert de overheden, die bevoegd zijn voor de aanmaak van zeekaarten, over de ligging van de speciale beschermingszones of speciale zones voor natuurbehoud met het oog op hun aanduiding op deze kaarten”.

² Met betrekking tot dit reservaat stelt artikel 10 van het koninklijk besluit van 5 maart 2006 ‘tot instelling van een gericht marien reservaat in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België en tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 oktober 2005 tot instelling van speciale beschermingszones en speciale zones voor natuurbehoud in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’ het volgende:

“De minister informeert de overheden, die bevoegd zijn voor de aanmaak van zeekaarten, over de ligging van het gericht marien reservaat met het oog op de aanduiding op deze kaarten”.

delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Om te vermijden dat willekeurig wordt beslist over uitzonderingen op de publieke toegankelijkheid van *in situ* beschermd erfgoed moeten criteria of voorwaarden worden bepaald voor die uitzonderingen. Ter wille van de rechtszekerheid zijn die criteria of voorwaarden minstens in hoofdzaak verordenend vast te stellen. Dergelijke criteria of voorwaarden hebben geen bijkomstig of detailmatig karakter, maar zijn essentieel voor de toepassing van artikel 3 van het te nemen besluit. De Koning dient ze daarom zelf vast te stellen.

Artikel 5

10. De Nederlandse versie van artikel 5, § 1, tweede lid, en § 2, van het ontwerp voldoet niet aan de vereisten van een correct en coherent taalgebruik. De Nederlandse versie dient te worden afgestemd op de Franstalige versie van die bepalingen.

Artikel 7

11. Om de hiervoor in randnummer 9 vermelde redenen dient, minstens in hoofdlijnen, te worden gespecificeerd wat de bijzondere beschermingsmaatregelen waartoe de minister in artikel 7 van het ontwerp wordt gemachtigd, kunnen inhouden of waarop zulke maatregelen betrekking kunnen hebben.

Artikel 8

12. Gelet op het voorwerp van de ontworpen regeling is in artikel 8 van het ontwerp te bepalen dat de minister bevoegd voor het cultureel erfgoed onder water wordt belast met de uitvoering van het besluit (niet: “de minister bevoegd voor de maritieme mobiliteit”).

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'arrêté royal soumis pour avis vise à prendre des mesures réglementaires pour protéger le patrimoine culturel subaquatique *in situ*.

3. Le règlement en projet trouve son fondement juridique dans l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 'relative à la protection du patrimoine culturel subaquatique' (ci-après : la loi sur le patrimoine de la mer du Nord). Selon cette disposition, le Roi peut protéger le patrimoine culturel subaquatique *in situ* et prendre les mesures nécessaires, tant de nature individuelle que réglementaire, en vue de sa préservation, moyennant une évaluation de tout l'impact possible de ces mesures sur les activités alentour et après avis de la Commission consultative tel qu'il est visé à l'article 5bis, § 3, de la loi du 20 janvier 1999 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins sous juridiction de la Belgique' (ci-après : la loi sur l'aménagement de la mer du Nord).

FORMALITÉS

4. En vertu de l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi sur le patrimoine de la mer du Nord, le Roi ne peut prendre les mesures réglementaires contenues dans le projet qu'après avis de la Commission consultative au sens de l'article 5bis, § 3, de la loi sur l'aménagement de la mer du Nord. Cette formalité ne paraissant pas avoir été accomplie, il convient d'y remédier.

Si l'avis de la Commission consultative devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Généralité

5. Ainsi qu'il ressort de son article 1^{er}, 1^o, et comme il est confirmé par son intitulé, le projet porte sur le patrimoine culturel subaquatique qui est protégé *in situ* conformément à l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi sur le patrimoine de la mer du Nord. Il découle de cette loi (en particulier de son article 2, 1^o) que peuvent être protégés *in situ* comme patrimoine culturel subaquatique non seulement les épaves (de navires) mais aussi d'autres objets, structures,

bâtiments et restes humains. Il convient dès lors de remplacer les termes « épave historique », « épave » et « épaves historiques », utilisés dans les articles 1^{er} à 7 du projet, par les mots « patrimoine protégé *in situ* » et d'adapter la formulation de ces articles en conséquence.

Préambule

6. Lorsque la formalité mentionnée dans l'observation 4 ci-dessus aura été accomplie, il faudra en faire mention, dans un nouveau troisième alinéa du préambule qui sera inséré après l'alinéa faisant référence à l'avis de l'inspecteur des Finances.

Article 2

7. Conformément à l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi sur le patrimoine de la mer du Nord, c'est le Roi, et donc pas le ministre, qui protège le patrimoine culturel subaquatique *in situ*. Il y a lieu d'adapter l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, en ce sens.

8. Il ressort de la déclaration du délégué que l'article 2, alinéa 2, du projet n'a pas pour objet d'imposer unilatéralement une obligation à la Région flamande, ce qui serait d'ailleurs contraire au principe de l'autonomie respective de l'État fédéral et des communautés ou des régions. Manifestement, il s'agit uniquement de prévoir, par analogie avec le règlement relatif aux zones de protection spéciales ou aux zones de conservation spéciales¹ et à la réserve marine dirigée², que les autorités compétentes pour l'élaboration de cartes marines soient informées de la position du patrimoine protégé *in situ* afin qu'elle puisse être indiquée sur ces cartes. L'article 2, alinéa 2, du projet doit être remplacé par un texte exprimant cette intention, ce qui peut se faire en reproduisant *mutatis mutandis* le règlement relatif aux zones et à la réserve précitées.

¹ En ce qui concerne ces zones, l'article 15 de l'arrêté royal du 14 octobre 2005 'créant des zones de protection spéciale[s] et des zones de conservation spéciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' dispose ce qui suit :

« Le Ministre informe les autorités compétentes pour l'élaboration de cartes marines sur la mise en place de zones de protection spéciales et de zones de conservation spéciales en vue de leur désignation sur ces cartes ».

² En ce qui concerne cette réserve, l'article 10 de l'arrêté royal du 5 mars 2006 'créant une réserve marine dirigée dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique et modifiant l'arrêté royal du 14 octobre 2005 créant des zones de protection spéciales et des zones de conservation spéciales dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique' dispose ce qui suit :

« Le ministre informe les autorités compétentes pour l'élaboration de cartes marines sur la position de la réserve marine dirigée, en vue de sa désignation sur ces cartes ».

Article 3

9. Sur la base des articles 33, alinéa 2, 37, 105 et 108 de la Constitution, l'exécution de la loi appartient en principe au Roi. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

Pour éviter qu'une décision arbitraire soit prise en ce qui concerne les exceptions à l'accessibilité publique du patrimoine protégé *in situ*, il y a lieu de les assortir de critères ou de conditions. Par souci de sécurité juridique, ces critères ou conditions devront à tout le moins et essentiellement être fixés par la voie réglementaire. De tels critères ou conditions ne sont pas des règles accessoires ou de détail, mais ils sont essentiels pour l'application de l'article 3 de l'arrêté envisagé. C'est pourquoi il revient au Roi de les fixer.

Article 5

10. Le texte néerlandais de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, du projet ne satisfait pas aux exigences relatives à un usage correct et cohérent de la langue. Il y a lieu d'aligner le texte néerlandais sur le texte français de ces dispositions.

Article 7

11. Pour les motifs mentionnés ci-dessus au point 9, il y a lieu de préciser, à tout le moins dans les grandes lignes, le contenu ou la portée des mesures de protection particulières que le ministre est habilité à prendre en vertu de l'article 7 du projet.

Article 8

12. Eu égard à l'objet du dispositif en projet, il y a lieu de prévoir à l'article 8 du projet que le ministre qui a le patrimoine culturel subaquatique dans ses attributions est chargé de l'exécution de l'arrêté (et non : « Le ministre qui a la mobilité maritime dans ses attributions »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT