



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.199/1
van 3 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van de
besluiten tot aanwijzing van de
natuur- en bosreservaten in het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.199/1
du 3 novembre 2016

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
certains arrêtés de désignation
des réserves naturelles et
forestières en Région de
Bruxelles-Capitale'

Op 4 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van de besluiten tot aanwijzing van de natuur- en bosreservaten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frederic EGGERMONT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 november 2016.

*

Le 4 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant certains arrêtés de désignation des réserves naturelles et forestières en Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 octobre 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frederic EGGERMONT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 novembre 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe aan zes besluiten tot aanwijzing van een natuurreservaat genomen met toepassing van de wet van 12 juli 1973 'op het natuurbehoud' of ter uitvoering van de ordonnantie van 27 april 1995 'betreffende het behoud en de bescherming van de natuur' de nodige wijzigingen en aanvullingen aan te brengen opdat zij de elementen zouden bevatten bedoeld in de artikelen 29, § 1, 32, § 1 en 37, § 1 van de ordonnantie van 1 maart 2012 'betreffende het natuurbehoud' (hierna: Natuurbehoudsordonnantie).

In het bijzonder worden de elementen bedoeld in artikel 29, § 1, derde lid, 2° en 4°, van de Natuurbehoudsordonnantie, met name de exacte geografische locatie en de instandhoudingsdoelstellingen van het reservaat, gewijzigd of aangevuld.

Het ontwerp geeft uitvoering aan de opdracht die daartoe wordt gegeven in artikel 95, tweede lid, van de Natuurbehoudsordonnantie, wat betreft volgende zes besluiten:

- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 1998 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 juni 1989 houdende de oprichting van het Poelbos als Staatsnatuurreservaat';
- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 1998 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 juni 1989 houdende de oprichting van de Kinsendal-Kriekenput als Staatsnatuurreservaat';
- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 1998 'tot toekenning van het statuut van natuurreservaat aan een deel van het Laarbeekbos';
- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 1998 'tot toekenning van het statuut van natuurreservaat aan het moeras van Ganshoren';
- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 1998 'tot toekenning van het statuut van natuurreservaat aan het moeras van Jette';
- besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 december 1998 'tot toekenning van het statuut van natuurreservaat aan het rietveld van het Bronpark'.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 29, § 3 en 32, § 1, van de Natuurbehoudsordonnantie.

ONTVANKELIJKHEID

3.1. In het ontwerp worden enerzijds de perimeters van de natuurreservaten gewijzigd, en anderzijds de instandhoudingsdoelstellingen voor deze reservaten aangevuld door verwijzing naar de relevante instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszone waarvan de natuurreservaten deel uitmaken.¹

Overeenkomstig artikel 29, § 1, vierde lid, van de Natuurbehoudsordonnantie hebben de voorschriften bedoeld in artikel 29, § 1, derde lid, 2° en 4°, een verordenende waarde, doch de vraag rijst of het voorgelegde ontwerpbesluit kan worden beschouwd als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, dat aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen is .

3.2. In advies 55.835/VR van 2 april 2015 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende verduidelijkt²:

“3.2. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.

In dat verband moet nog worden opgemerkt dat het begrip ‘reglementair besluit’ in datzelfde artikel 3, § 1, eerste lid, een specifiek begrip is dat in een strikte betekenis moet worden begrepen, in die zin dat een ontwerpbesluit in voorkomend geval weliswaar een verordenend karakter zal hebben, maar niettemin voor de toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kan worden beschouwd als zijnde ‘niet-reglementair’.

[...]

3.3. Opdat een om advies voorgelegde ontwerptekst als ‘reglementair’ in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zou kunnen worden beschouwd, dient die tekst, zoals *sub* 3.2. is uiteengezet, rechtsregels, met andere woorden dwingende voorschriften, te bevatten, hetgeen impliceert dat die voorschriften de algemeenheid van de rechtsonderhorigen of van één of meer categorieën van rechtsonderhorigen dienen te betreffen. Die rechtsregels moeten bovendien nieuw zijn. Wanneer een besluit geen nieuwe dwingende voorschriften toevoegt aan de bestaande rechtsordening, maar enkel neerkomt op de toepassing in een concreet geval van reeds

¹ Met name het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 april 2016 ‘tot aanwijzing van het Natura 2000-gebied BE1000001: ‘Het Zoniënwoud met bosranden en aangrenzende beboste domeinen en de vallei van de Woluwe – Complex Zoniënwoud – Vallei van de Woluwe’ en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 september 2015 ‘tot aanwijzing van het Natura 2000-gebied BE1000002: “Bossen en open gebieden in het zuiden van het Brussels Gewest – complex Verrewinkel Kinsendaal”.

² Advies RvS nr. 55.835/VR van 2 april 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’.

bestaande normen, betreft het geen 'reglementair besluit' in de zin van het voormelde artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State³.

Zo heeft de Raad van State bijvoorbeeld reeds geoordeeld dat besluiten die het gebied van een gewestplan afbakenen en waarop de algemene bestemmingsvoorschriften van het inrichtingsbesluit van toepassing zijn of besluiten die speciale beschermingzones afbakenen, een reglementair karakter missen.⁴ Ook een besluit waarin enkel de concrete gevallen worden opgesomd waaraan door andere rechtsregels rechtsgevolgen worden verbonden, kan om die reden niet worden beschouwd als een reglementair besluit.⁵

In meer algemene zin kan worden gesteld dat ontwerpbesluiten die zich ertoe beperken een bepaalde rechtsregel op concrete situaties toepasselijk te verklaren, zonder zelf enige nieuwe norm in te voeren, niet als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kunnen worden beschouwd".

3.3. De bepalingen van het ontwerp die de perimeters van de natuurreservaten wijzigen, voegen geen algemeen geldende normatieve bepalingen toe aan de bestaande reglementering, maar beperken zich tot een individuele aanwijzing van de natuurreservaten.

Hetzelfde geldt voor de bepalingen van het ontwerp die de instandhoudingsdoelstellingen bepalen door te verduidelijken dat de voor de relevante speciale beschermingszone bepaalde instandhoudingsdoelstellingen eveneens van toepassing zijn op het betrokken natuurreservaat.

3.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het om advies voorgelegde ontwerpbesluit niet kan worden beschouwd als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State. De Raad van State is dan ook niet bevoegd om er advies over te geven.

*

³ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 35 e.v.

⁴ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Zie onder meer: RvS 7 februari 2008, nr. 179.336; RvS 23 september 2008, nr. 186.435; RvS 18 november 2008, nr. 188.028; RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

⁵ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 37, evenals RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'apporter à six arrêtés de désignation d'une réserve naturelle pris en application de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature' ou en exécution de l'ordonnance du 27 avril 1995 'relative à la sauvegarde et à la protection de la nature' les modifications et compléments nécessaires afin qu'ils comportent les éléments visés aux articles 29, § 1^{er}, 32, § 1^{er} et 37, § 1^{er}, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 'relative à la conservation de la nature' (ci-après : Ordonnance sur la conservation de la nature).

Les éléments visés à l'article 29, § 1^{er}, alinéa 3, 2^o et 4^o, de l'ordonnance relative à la conservation de la nature, à savoir la localisation géographique exacte et les objectifs de conservation de la réserve, sont en particulier modifiés ou complétés.

Le projet pourvoit à l'exécution de la mission que l'article 95, alinéa 2, de l'ordonnance relative à la conservation de la nature prévoit à cet égard, en ce qui concerne les six arrêtés suivants :

- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 'modifiant l'arrêté royal du 26 juin 1989 donnant au Poelbos le statut de réserve naturelle de l'État';
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 'modifiant l'arrêté royal du 26 juin 1989 donnant au Kinsendael-Kriekenput le statut de réserve naturelle de l'État';
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 'octroyant à une partie du bois du Laerbeek le statut de réserve naturelle';
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 'octroyant au marais de Ganshoren le statut de réserve naturelle';
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 'octroyant au marais de Jette le statut de réserve naturelle';
- l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 'octroyant à la roselière du parc des Sources le statut de réserve naturelle'.

2. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 29, § 3 et 32, § 1^{er}, de l'ordonnance relative à la conservation de la nature.

RECEVABILITÉ

3.1. Le projet modifie, d'une part, les périmètres des réserves naturelles, et complète, d'autre part, les objectifs de conservation pour ces réserves en visant les objectifs de conservation pertinents de la zone de protection spéciale dont les réserves naturelles font partie ¹.

Conformément à l'article 29, § 1^{er}, alinéa 4, de l'ordonnance relative à la conservation de la nature, les prescriptions visées à l'article 29, § 1^{er}, alinéa 3, 2^o et 4^o, ont valeur réglementaire, mais la question se pose de savoir si le projet d'arrêté à l'examen peut être considéré comme un arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, qui est soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État.

3.2. Dans l'avis 55.835/VR du 2 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a précisé ce qui suit ² :

« 3.2. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.

In dat verband moet nog worden opgemerkt dat het begrip 'reglementair besluit' in datzelfde artikel 3, § 1, eerste lid, een specifiek begrip is dat in een strikte betekenis moet worden begrepen, in die zin dat een ontwerpbesluit in voorkomend geval weliswaar een verordenend karakter zal hebben, maar niettemin voor de toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kan worden beschouwd als zijnde 'niet-reglementair'.

[...]

3.3. Opdat een om advies voorgelegde ontwerptekst als 'reglementair' in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zou kunnen worden beschouwd, dient die tekst, zoals *sub* 3.2. is uiteengezet, rechtsregels, met andere woorden dwingende voorschriften, te bevatten, hetgeen impliceert dat die voorschriften de algemeenheid van de rechtsonderhorigen of van één of meer categorieën van rechtsonderhorigen dienen te betreffen. Die rechtsregels moeten bovendien nieuw zijn. Wanneer een besluit geen nieuwe dwingende voorschriften toevoegt aan de bestaande rechtsordening, maar enkel neerkomt op de toepassing in een concreet geval van reeds

¹ À savoir l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 avril 2016 'portant désignation du site Natura 2000 - BE1000001 : 'La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe' et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 septembre 2015 'portant désignation du site Natura 2000 - BE1000002 : 'Zones boisées et ouvertes au Sud de la Région bruxelloise – complexe Verrewinkel – Kinsendael'.

² Avis C.E. n° 55.835/VR du 2 avril 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01'.

bestaande normen, betreft het geen 'reglementair besluit' in de zin van het voormelde artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State ³.

Zo heeft de Raad van State bijvoorbeeld reeds geoordeeld dat besluiten die het gebied van een gewestplan afbakenen en waarop de algemene bestemmingsvoorschriften van het inrichtingsbesluit van toepassing zijn of besluiten die speciale beschermingzones afbakenen, een reglementair karakter missen ⁴. Ook een besluit waarin enkel de concrete gevallen worden opgesomd waaraan door andere rechtsregels rechtsgevolgen worden verbonden, kan om die reden niet worden beschouwd als een reglementair besluit ⁵.

In meer algemene zin kan worden gesteld dat ontwerpbesluiten die zich ertoe beperken een bepaalde rechtsregel op concrete situaties toepasselijk te verklaren, zonder zelf enige nieuwe norm in te voeren, niet als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kunnen worden beschouwd ».

3.3. Les dispositions du projet qui modifient les périmètres des réserves naturelles n'ajoutent pas de dispositions normatives de portée générale à la réglementation existante, mais se bornent à désigner individuellement les réserves naturelles.

Il en va de même des dispositions du projet qui arrêtent les objectifs de conservation en précisant que ceux qui sont fixés pour la zone de protection spéciale pertinente s'appliquent également à la réserve naturelle concernée.

3.4. Il résulte de ce qui précède que le projet d'arrêté soumis pour avis ne peut pas être considéré comme un arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État. Le Conseil d'État n'est dès lors pas compétent pour donner un avis en ce qui le concerne.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ Note 3 de l'avis cité : Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 35 e.v.

⁴ Note 4 de l'avis cité : Zie onder meer : RvS 7 februari 2008, nr. 179.336 ; RvS 23 september 2008, nr. 186.435 ; RvS 18 november 2008, nr. 188.028 ; RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

⁵ Note 5 de l'avis cité : Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 37, evenals RvS 9 september 2009, nr. 195.857.