



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.201/1
van 3 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering ‘tot wijziging van het
besluit van 27 april 1992 van
de Brusselse Hoofdstedelijke
Executieve dat aan de
Zavelenberg te
Sint-Agatha-Berchem het
statuut toekent van gewestelijk
natuurreservaat’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.201/1
du 3 novembre 2016

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale ‘modifiant
l'arrêté du 27 avril 1992 de
l'Exécutif de la Région de
Bruxelles-Capitale donnant au
Zavelenberg situé à
Berchem-Sainte-Agathe, le
statut de réserve naturelle
régionale’

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 het besluit van 27 april 1992 van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve dat aan de Zavelenberg te Sint-Agatha-Berchem het statuut toekent van gewestelijk natuureservaat'.

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 Dries VAN EECKHOUTTE, 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 l'arrêté du 27 avril 1992 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale donnant au Zavelenberg situé à Berchem-Sainte-Agathe, le statut de réserve naturelle régionale'.

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 Dries VAN EECKHOUTTE, 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 het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 27 april 1992 ‘dat aan de Zavelberg te Sint-Agatha-Berchem het statuut toekent van gewestelijk natuurreserveaat’ te wijzigen, opdat het besluit de elementen zou bevatten bedoeld in de artikelen 29, § 1, 32, § 1 en 37, § 1 van de ordonnantie van 1 maart 2012 ‘betreffende het natuurbehoud’ (hierna: Natuurbehoudsordonnantie) (zie artikel 95, tweede lid, van de 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 reserveaat, gewijzigd of aangevuld.

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 het natuurreserveaat gewijzigd, en anderzijds de instandhoudingsdoelstellingen voor dit reserveaat bepaald.

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 alle bepalingen van het ontwerp kunnen beschouwd worden als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, die aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen zijn.

3.2. In advies 55.835/VR van 2 april 2015 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende verduidelijkt¹:

“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,

¹ 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’.

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 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 State².

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.³ 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.⁴

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

Die bepalingen zijn dan ook niet reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.

Enkel de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het vaststellen van nieuwe instandhoudingsdoelstellingen zijn reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beperkt bijgevolg zijn onderzoek tot de artikelen 2 en 6 van het ontwerp.

² Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Zie Raad van State, Jaarverslag 2008-2009, p. 35 e.v.

³ 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.

⁴ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Zie Raad van State, Jaarverslag 2008-2009, p. 37, evenals RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De verwijzing naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, in respectievelijk het eerste en tweede lid van de aanhef van het ontwerp, is overbodig en wordt het best uit de aanhef weggelaten.

5. Het derde lid van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 2 in verband met de rechtsgrond is vermeld.

Artikel 6

6. Luidens artikel 6 van het ontwerp zal het te nemen besluit in werking treden de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, moet artikel 6 worden weggelaten.⁵

*

⁵ In het opschrift van Hoofdstuk 2 dient “overgangs- en” te worden weggelaten.

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 de modifier l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1992 'donnant au Zavelenberg situé à Berchem-Sainte-Agathe, le statut de réserve naturelle régionale', afin que celui-ci comporte 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 relative à la conservation de la nature) (voir l'article 95, alinéa 2, de l'ordonnance relative à 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.

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 de la réserve naturelle, et fixe, d'autre part, les objectifs de conservation pour cette réserve.

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 toutes les dispositions du projet peuvent être qualifiées de réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, qui sont soumises 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 ¹ :

« 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,

¹ 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'.

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 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 ².

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 ³. 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 ⁴.

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 à l'examen, qui modifient les périmètres de la réserve naturelle, n'ajoutent pas de dispositions normatives de portée générale à la réglementation existante, mais se bornent à désigner individuellement la réserve naturelle.

Ces dispositions ne sont dès lors pas réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

Seules les dispositions du projet qui portent sur la fixation de nouveaux objectifs de conservation sont réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

Par conséquent, le Conseil d'État, section de législation, limite son examen aux articles 2 et 6 du projet.

² Note 3 de l'avis cité : Zie Raad van State, Jaarverslag 2008-2009, p. 35 e.v.

³ 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.

⁴ Note 5 de l'avis cité : Zie Raad van State, Jaarverslag 2008-2009, p. 37, evenals RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. La référence à la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et à la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', faite respectivement aux premier et deuxième alinéas du préambule du projet, est superflue et devrait être omise du préambule.

5. Le troisième alinéa du préambule doit être mis en conformité avec l'observation formulée au point 2 à propos du fondement juridique.

Article 6

6. Selon l'article 6 du projet, l'arrêté envisagé entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 6 sera omis⁵.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

WILFRIED VAN VAERENBERGH

⁵ Dans l'intitulé du chapitre 2, il convient d'omettre les mots « transitoires et ».