



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 73.526/1  
van 31 mei 2023

avis 73.526/1  
du 31 mai 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'betreffende de  
instelling van een raadgevende  
commissie en de procedure tot  
aanneming van een marien  
ruimtelijk plan in de Belgische  
zeegebieden'

un projet d'arrêté royal 'relatif  
à l'institution d'une  
commission consultative et à  
la procédure d'adoption d'un  
plan d'aménagement des  
espaces marins dans les  
espaces marins belges'

Op 28 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de instelling van een raadgevende commissie en de procedure tot aanneming van een marien ruimtelijk plan in de Belgische zeegebieden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste 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 31 mei 2023.

\*

Le 28 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'institution d'une commission consultative et à la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement des espaces marins dans les espaces marins belges’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier 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 31 mai 2023.

\*

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 ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het instellen van een raadgevende commissie (artikel 2, § 1) die dient te adviseren over het door de minister opgestelde voorontwerp van marien ruimtelijk plan of voorontwerp tot wijziging van dergelijk plan (artikelen 3 en 8), over aanvragen tot het verkrijgen van een vergunning voor het gebruik van zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België (artikel 9), en bij de individuele maatregelen die nodig zijn voor het beschermen van onderwater cultureel erfgoed (artikel 10). In het ontwerp worden voorts de samenstelling en de werking van de raadgevende commissie geregeld (artikel 2, §§ 2 tot 7) en wordt de achtjaarlijkse procedure tot aanneming of wijziging van het marien ruimtelijk plan en tot tussentijdse wijziging beschreven (artikelen 3 tot 8). De ontworpen regeling komt in de plaats van die van het koninklijk besluit van 13 november 2012 ‘betreffende de instelling van een raadgevende commissie en de procedure tot aanneming van een marien ruimtelijk plan in de Belgische zeegebieden’, waarvan artikel 11 de opheffing beoogt.

3.1. Onder voorbehoud van de opmerkingen onder de randnummers 3.2. en 3.3, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 24 van de wet van 11 december 2022 ‘ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden’ waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp. Meer in het bijzonder wordt met het ontworpen besluit uitvoering gegeven aan de opdracht van de Koning om de nadere regels vast te stellen voor de aanneming van een marien ruimtelijk plan voor de zeegebieden, en om een raadgevende commissie in te stellen en de samenstelling en werking ervan te regelen (artikel 24, §§ 1 en 3, van de wet van 11 december 2022).

3.2. In artikel 9 van het ontwerp wordt de procedure van adviesverlening door de raadgevende commissie geregeld betreffende de aanvragen tot het verkrijgen van een vergunning voor het gebruik van zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 25 van de wet van 11 december 2022 waarin wordt bepaald dat de activiteiten binnen een marien ruimtelijk plan kunnen worden onderworpen aan een vergunning of toelating waarbij de Koning hiervoor de procedure en nadere regels kan vaststellen en binnen deze procedure een risicoanalyse of een effectenrapport kan opleggen.

3.3. In artikel 10 van het ontwerp wordt aan de raadgevende commissie een adviesbevoegdheid opgedragen bij de individuele maatregelen die nodig zijn voor het beschermen van onderwater cultureel erfgoed. Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 108 van de Grondwet, waaruit de Koning de algemene bevoegdheid put om de wetten uit te voeren, gelezen in samenhang met artikel 7, § 3, van de wet van 23 april 2021 ‘tot implementatie van het UNESCO-

verdrag van 2 november 2001 ter bescherming van het cultureel erfgoed onder water en de bescherming van waardevolle wrakken', dat aan de minister de bevoegdheid verleent om individuele maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming, mits een afweging te doen van de 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 toenmalige wet van 20 januari 1999 'ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België'.<sup>1</sup>

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Er zal op moeten worden toegezien dat in het ontworpen koninklijk besluit voldoende rekening wordt gehouden met richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 'betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's' en dat, indien nodig, bepalingen van het ontwerp alsnog worden aangepast teneinde deze af te stemmen op bepalingen van de voornoemde richtlijn. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting blijkt alvast dat sommige artikelen van het ontwerp zouden worden aangepast in het licht van de voornoemde richtlijn. Zo zou in de inleidende zin van artikel 6, § 1, van het ontwerp, worden geschreven "[...] *aan de bevoegde autoriteiten van Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en elke andere staat die hij nuttig acht of die hierom verzoekt*", teneinde rekening te houden met hetgeen artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/42/EG bepaalt op het vlak van de grensoverschrijdende raadpleging. De steller van het ontwerp doet er goed aan om de tekst van het ontwerp bijkomend aan een systematisch onderzoek te onderwerpen met het oog op de overeenstemming ervan met richtlijn 2001/42/EG.<sup>2</sup> In voorkomend geval zal het ontwerp van koninklijk besluit, ter inachtneming van artikel 13, lid 2, van de richtlijn, moeten worden aangevuld met een bepaling waarin naar deze richtlijn wordt verwezen.

5. Diverse van de hierna weergegeven opmerkingen doen ervan blijken dat de ontworpen regeling in verschillende van haar onderdelen noopt tot nadere verduidelijking of situering van de juridische of praktische context ervan. De door de gemachtigde in dat verband verstrekte antwoorden zouden kunnen worden te baat genomen om deze te verwerken in een verslag aan de Koning waarin de ontworpen regeling zou kunnen worden geduid en toegelicht, hetgeen de toegankelijkheid van het ontworpen koninklijk besluit ongetwijfeld zou ten goede komen en zou bijdragen tot een beter begrip ervan. In dergelijk verslag aan de Koning zou dan bijvoorbeeld ook enige uitleg kunnen worden verstrekt over de onder randnummer 4 aangestipte problematiek inzake de verhouding van de ontworpen regeling tot richtlijn 2001/42/EG.

---

<sup>1</sup> De redactie van artikel 7, § 3, van de wet van 23 april 2021 zou door de wetgever nog moeten worden aangepast in het licht van de recent tot stand gebrachte wet van 11 december 2022.

<sup>2</sup> Hierbij wordt het best ook al rekening gehouden met het SEA-Protocol (Protocol 'betreffende strategische milieueffectrapportage bij het Verdrag inzake milieueffectenrapportage in grensoverschrijdend verband', gedaan te Kiev op 21 mei 2003, dat door België is ondertekend op 21 mei 2003 en waarmee de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat hun instemming hebben betuigd) Zie: <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=nl&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2320&legislat=52&inst=K>).

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen onder de randnummers 3.1 tot 3.3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, vervange men het eerste lid van de aanhef van het ontwerp door de volgende drie leden:

“Gelet op de Grondwet, artikel 108;

Gelet op de wet van 23 april 2021 tot implementatie van het UNESCO-verdrag van 2 november 2001 ter bescherming van het cultureel erfgoed onder water en de bescherming van waardevolle wrakken, artikel 7, § 3;

Gelet op de wet van 11 december 2022 ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden, artikelen 24, §§ 1 en 3, en 25”.

7. Het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moet in de Nederlandse tekst worden aangevuld met de woorden “in de Belgische zeegebieden”.

8. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat de akkoordbevinding van de Minister van Begroting dateert van 18 januari 2023. Het is derhalve van deze datum, en niet van die van 17 januari 2023, dat moet worden melding gemaakt aan het einde van het vierde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd.

9. Het zesde en het zevende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, worden het best vervangen door het volgende lid: “Gelet op de betrokkenheid van de gewesten overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;”.

### Artikel 2

10. Overeenkomstig artikel 2, § 4, van het ontwerp, kunnen de gewestvertegenwoordigers deelnemen aan de debatten in de raadgevende commissie met “dezelfde stem als de federale leden” (“de la même voix que les membres fédéraux”).

De gemachtigde lichtte de wijze van besluitvorming in de raadgevende commissie toe als volgt:

“In principe beslist in de praktijk de raadgevende commissie voornamelijk bij consensus, maar is er een mogelijkheid om individuele visies in het advies op te nemen. Artikel 24, §3 van de wet marien milieu voorziet echter dat het advies van de raadgevende commissie niet-bindend is. In dit opzicht achten wij het niet nodig om bij Koninklijk Besluit de quorums vast te leggen, maar lijkt dit eerder geschikt voor huishoudelijk reglement.”

De wijze waarop de raadgevende commissie tot haar beslissingen komt, zou op een meer duidelijke wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp. Wat

specifiek de in artikel 2, § 4, van het ontwerp, beoogde deelname van de gewestvertegenwoordigers aan de debatten betreft, is de verwijzing naar het begrip “stem”<sup>3</sup> misleidend indien er wordt van uitgegaan dat er blijkens de toelichting door de gemachtigde blijkbaar niet zal worden “gestemd” in de raadgevende commissie. Daarenboven dient er rekening mee te worden gehouden dat de deelname van de gewestvertegenwoordigers aan de debatten steeds een facultatief karakter zal moeten behouden in het licht van de autonomie van de betrokken deelgebieden terwijl aan de andere kant de afwezigheid van de gewestvertegenwoordigers niet tot gevolg zal mogen hebben dat daardoor de geldigheid van de beslissingen of de werking van de raadgevende commissie in het gedrang komen.

Uit wat voorafgaat volgt dat in artikel 2 van het ontwerp duidelijker de wijze van beslissing binnen de raadgevende commissie zou moeten worden weergegeven en dat, in overeenstemming hiermee, de redactie aan het einde van artikel 2, § 4, zou moeten worden aangepast, wat betreft de deelname van de gewestvertegenwoordigers aan de debatten binnen de commissie.

11. In artikel 2, § 5, van het ontwerp, wordt bepaald dat de betrokken experts “niet aan de debatten deelnemen”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of hiermee de bedoeling tot uitdrukking wordt gebracht dat de experts enkel als waarnemer handelen, in welk geval vragen kunnen worden gesteld omtrent de noodzaak van dergelijke bepaling. De gemachtigde antwoordde:

“Hier is het inderdaad de bedoeling om experten te kunnen uitnodigen voor hun visie uit te dragen en zo de leden te informeren, zonder deze echter lid te maken van de Raadgevende Commissie. Er kan akkoord gegaan worden dat deze paragraaf misschien zinledig is en aldus kan geschrapt worden.”

Er kan worden ingestemd met het weglaten van artikel 2, § 5, uit het ontwerp.

12. Voor artikel 2, § 6, van het ontwerp, wordt de volgende redactie ter overweging gegeven: “De raadgevende commissie vergadert in de bij of krachtens de wet vastgestelde gevallen” in plaats van “De raadgevende commissie vergadert in de door dit besluit vastgestelde gevallen”.

---

<sup>3</sup> In de Franse tekst van artikel 2, § 4, van het ontwerp wordt weliswaar niet de term “vote” gebruikt, maar wel de term “voix”. Desondanks zou de draagwijdte van de ontworpen bepaling in zowel de Nederlandse als de Franse tekst duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht.

### Artikelen 3 tot 7

13. In de artikelen 3 tot 7 van het ontwerp wordt een procedure van aanneming of wijziging van het marien ruimtelijk plan geregeld waarvan enkel uit het opschrift van de betrokken afdeling valt af te leiden dat het om een “achtjaarlijkse” procedure gaat.<sup>4</sup> Aangezien opschriften geen normatieve draagwijdte hebben zou aan de betrokken afdeling een bepaling moeten worden toegevoegd waarin het beoogde toepassingsgebied van de ontworpen procedurevoorschriften wordt vastgesteld.

14. In de inleidende zin van artikel 6, § 1, van het ontwerp, wordt verwezen naar “de publieksraadpleging vermeld in artikel 5, § 1”. In artikel 5, § 1, wordt evenwel enkel melding gemaakt van het principe van een milieueffectenbeoordeling zoals deze wordt uitgebreid met een algemene beoordeling van de socio-economische effecten; de eigenlijke publieksraadpleging maakt het voorwerp uit van het bepaalde in artikel 5, § 2. In de inleidende zin van artikel 6, § 1, van het ontwerp, wordt derhalve beter verwezen naar “de publieksraadpleging vermeld in artikel 5, § 2”. Daarnaast kan worden overwogen om, in dezelfde inleidende zin, ter wille van de duidelijkheid te schrijven “aan de bevoegde autoriteiten vermeld in artikel 13 van richtlijn 2014/89/EU van Nederland ...”.

15. In artikel 7, § 1, eerste lid, en in de inleidende zin van artikel 7, § 2, van het ontwerp, wordt uitsluitend melding gemaakt van “adviezen”, terwijl in artikel 14, § 1, derde lid, van de wet van 13 februari 2006 ‘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’ tevens melding wordt gemaakt van “opmerkingen” en in artikel 6, § 1, 4°, van het ontwerp, van “adviezen, opmerkingen en bezwaren”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of op dit punt niet een meer uniforme terminologie wenselijk is. De gemachtigde antwoordde:

“De teksten zullen aangepast worden om consistentie hierin te verzekeren. Indien de Raad van State een voorkeur heeft voor de bewoording ‘adviezen en opmerkingen’ (art.14, §1, derde lid SEA-wet), ‘opmerkingen en meningen’ (art. 14, §1, vierde lid SEA-Wet), ‘meningen’ (art. 6.2, richtlijn 2001/42/EG) of adviezen, opmerkingen of bezwaren (art. 6, §1, 4° ontwerptekst), zal hier rekening mee gehouden worden.”

De steller van het ontwerp dient er in de eerste plaats op toe te zien dat de interne consistentie van de in het ontwerp gebruikte terminologie wordt gewaarborgd.

16. De gemachtigde bevestigde dat artikel 7, § 1, tweede lid, van het ontwerp, niet meer is dan een bevestiging van de gemeenrechtelijke regel dat niet gewijzigde bepalingen worden behouden, en dat dit lid dan ook beter wordt weggelaten uit het ontwerp. Hiermee kan worden ingestemd.

---

<sup>4</sup> Het opschrift van afdeling 1 van hoofdstuk 2 van het ontwerp luidt: “Achtjaarlijkse procedure tot aanneming of wijziging van het marien ruimtelijk plan”.

17. Steeds volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat eenieder die is tussengekomen door middel van het uitbrengen van een advies, het formuleren van een opmerking of het indienen van een bezwaar, wordt geïnformeerd. Hiermee rekening houdend zou kunnen worden overwogen om in artikel 7, § 2, 3°, van het ontwerp, te schrijven “door een brief aan elke gewestregering of instantie die advies heeft verleend” en in artikel 7, § 2, 4°, “door een brief aan de bevoegde autoriteiten van elke staat die deelgenomen heeft aan het grensoverschrijdend overleg”.

### Artikel 8

18. De Franse tekst van artikel 8, § 1, van het ontwerp, dient te worden gecorrigeerd als volgt:

“Le ministre peut lancer une procédure de modification intermédiaire du plan d'aménagement des espaces marins”.

19. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, lichtte de gemachtigde de procedurevoorschriften in artikel 8, §§ 2 tot 5, van het ontwerp, toe als volgt:

“Hier is het inderdaad de bedoeling om de opsplitsing te maken tussen enerzijds §3 waarbij er nagegaan wordt of er milieu-effecten zijn (hetgeen o.i. een wetenschappelijke vraag is, waardoor de BMM uitspraak mag doen) en anderzijds of er een impact is op een naburige staat (hetgeen niet zuiver wetenschappelijk is en breder kan gaan dan enkel een milieu-effect, waardoor er gerekend wordt op de diverse expertise van de leden van de Raadgevende Commissie).”

Voorts verduidelijkte de gemachtigde dat het de minister is die uiteindelijk beslist of een tussentijdse wijziging “geen aanzienlijke effecten op het milieu” of “geen potentiële impact (...) op een aangrenzende staat” heeft, rekening houdend met de desbetreffende adviezen. Het verdient aanbeveling om die bedoeling, zo niet in de tekst van het ontwerp, dan toch in het in dit advies gesuggereerde verslag aan de Koning te expliciteren.

20. De gemachtigde deelde mee dat in artikel 8, §§ 3 en 4, van het ontwerp, zal worden voorzien in een bekendmaking van de betrokken adviezen overeenkomstig artikel 3, lid 7, van richtlijn 2001/42/EG. Voorts wordt in artikel 8, § 3, van het ontwerp, ter wille van de duidelijkheid het best geschreven “ ..., op basis van het advies van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee (BMM) ...”.

### Artikel 10

21. De gemachtigde verduidelijkte dat aan artikel 10 van het ontwerp “eerder de bedoeling [ten grondslag ligt] om in deze tekst de verschillende taken van de raadgevende commissie weer te geven [...]. De wet van 2021 gaf deze nieuwe taak aan de Raadgevende Commissie en o.i. zorgde dit voor duidelijkheid om deze taak dan ook in het KB op te nemen. Indien gewenst, kan deze bepaling geschrapt worden”.

Hiermee rekening houdend vervange men in artikel 10 van het ontwerp de woorden “zoals bepaald door” door het woord “overeenkomstig”.

### Artikelen 11 en 12

22. Gelet op de draagwijdte van de artikelen 11 en 12 van het ontwerp, dient het opschrift van hoofdstuk 3 te luiden: “Hoofdstuk 3. – Slotbepalingen”.

23. Een opheffingsbepaling moet vanuit legistiek oogpunt melding maken van alle nog geldende wijzigende teksten met betrekking tot de op te heffen regeling.<sup>5</sup> Men passe derhalve de redactie van artikel 11 van het ontwerp aan als volgt:

“Het koninklijk besluit van 13 november 2012 betreffende de instelling van een raadgevende commissie en de procedure tot aanneming van een marien ruimtelijk plan in de Belgische zeegebieden, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 21 februari 2014, 20 maart 2014 en 22 mei 2019, wordt opgeheven”.

\*

---

<sup>5</sup> Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 138, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instituer une commission consultative (article 2, § 1<sup>er</sup>), chargée de donner un avis sur l'avant-projet de plan d'aménagement des espaces marins ou l'avant-projet de modification d'un tel plan, établi par le ministre (articles 3 et 8), sur les demandes d'obtention d'une autorisation pour l'utilisation des zones à des fins commerciales et industrielles dans les espaces marins relevant de la juridiction belge (article 9), et sur les mesures individuelles nécessaires en vue de protéger le patrimoine culturel subaquatique (article 10). Par ailleurs, le projet règle la composition et le fonctionnement de la commission consultative (article 2, §§ 2 à 7) et décrit la procédure octennale d'adoption ou de modification du plan d'aménagement des espaces marins et de modification intermédiaire (articles 3 à 8). La réglementation en projet se substitue à celle de l'arrêté royal du 13 novembre 2012 'relatif à l'institution d'une commission consultative et à la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement des espaces marins dans les espaces marins belges', que l'article 11 vise à abroger.

3.1. Sous réserve des observations formulées aux points 3.2. et 3.3, la réglementation en projet trouve son fondement juridique dans l'article 24 de la loi du 11 décembre 2022 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges', visé au premier alinéa du préambule du projet. Plus particulièrement, l'arrêté en projet met en œuvre la délégation confiée au Roi, consistant à fixer les modalités d'adoption du plan d'aménagement des espaces marins, à instituer une commission consultative et à en régler la composition et le fonctionnement (article 24, §§ 1<sup>er</sup> et 3, de la loi du 11 décembre 2022).

3.2. L'article 9 du projet règle la procédure de consultation de la commission consultative en ce qui concerne les demandes d'obtention d'une autorisation pour l'utilisation des zones à des fins commerciales et industrielles dans les espaces marins relevant de la juridiction belge. Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 25 de la loi du 11 décembre 2022, qui prévoit que les activités relevant d'un plan d'aménagement des espaces marins peuvent être soumises à un permis ou à une autorisation, le Roi pouvant déterminer la procédure et les modalités à cet égard, et dans le cadre de cette procédure, imposer une analyse de risques ou un rapport d'incidence.

3.3. L'article 10 du projet attribue à la commission consultative une compétence d'avis sur les mesures individuelles nécessaires en vue de protéger le patrimoine culturel subaquatique. Le fondement juridique de cette disposition est procuré par l'article 108 de la Constitution, dont le Roi tire le pouvoir général d'exécuter les lois, combiné avec l'article 7, § 3, de la loi du 23 avril 2021 'relative à la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO du 2 novembre 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et la protection d'épaves de valeur', qui attribue au ministre, après avis de la Commission consultative visée 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’, en vigueur à l’époque <sup>1</sup>, le pouvoir de prendre des mesures individuelles nécessaires en vue de protéger le patrimoine culturel subaquatique *in situ* moyennant une évaluation de tout l’impact possible de ces mesures sur les activités alentours.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Il faudra veiller à ce que l’arrêté royal en projet tienne suffisamment compte de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ‘relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement’ et à ce que, le cas échéant, des dispositions du projet soient encore adaptées afin de les aligner sur les dispositions de la directive précitée. Il ressort en tout cas des explications fournies par le délégué que certains articles du projet seraient adaptés à la lumière de la directive précitée. Ainsi, on écrirait, dans la phrase introductive de l’article 6, § 1<sup>er</sup>, du projet, « [...] *aux autorités compétentes des Pays-Bas, de la France, du Royaume-Uni et de tout autre État qu’il juge utile ou qui en font la demande* », afin de tenir compte de la règle énoncée à l’article 7, paragraphe 1, de la directive 2001/42/CE concernant les consultations transfrontières. L’auteur du projet serait bien avisé de soumettre le texte du projet à un examen systématique complémentaire pour en assurer la conformité avec la directive 2001/42/CE <sup>2</sup>. Le cas échéant, il conviendra, pour se conformer à l’article 13, paragraphe 2, de la directive, de compléter le projet d’arrêté royal par une disposition faisant référence à cette directive.

5. Il ressort de différentes observations formulées ci-après que la réglementation en projet nécessite une clarification ou une mise en contexte juridique ou pratique de plusieurs de ses parties. Les réponses fournies par le délégué à cet égard pourraient servir à être intégrées dans un rapport au Roi qui pourrait expliquer et commenter la réglementation en projet, ce qui améliorerait indubitablement l’accessibilité de l’arrêté royal en projet et contribuerait à une meilleure compréhension de celui-ci. Un tel rapport au Roi pourrait dès lors également, par exemple, donner des explications sur la problématique soulevée à l’observation 4 relative à l’articulation de la réglementation en projet avec la directive 2001/42/CE.

---

<sup>1</sup> La rédaction de l’article 7, § 3, de la loi du 23 avril 2021 devrait encore être adaptée par le législateur au regard de la loi du 11 décembre 2022, récemment élaborée.

<sup>2</sup> À cet égard, mieux vaudrait également déjà tenir compte du Protocole SEA (Protocole ‘à la convention sur l’évaluation de l’impact sur l’environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l’évaluation stratégique environnementale’, fait à Kiev le 21 mai 2003, signé par la Belgique le 21 mai 2003 et auquel la Chambre des représentants et le Sénat ont donné leur assentiment) Voir : <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=2320&legislat=52&inst=K>).

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

6. Eu égard aux observations formulées aux points 3.1 à 3.3 en ce qui concerne le fondement juridique, on remplacera le premier alinéa du préambule du projet par les trois alinéas suivants :

« Vu la Constitution, l'article 108 ;

Vu la loi du 23 avril 2021 relative à la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO du 2 novembre 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et la protection d'épaves de valeur, l'article 7, § 3 ;

Vu la loi du 11 décembre 2022 visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges, les articles 24, §§ 1<sup>er</sup> et 3, et 25 ».

7. On complétera le texte néerlandais du deuxième alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, par les mots « in de Belgische zeegebieden ».

8. Il ressort des documents communiqués à la section de législation que l'accord du Ministre du Budget date du 18 janvier 2023. C'est dès lors cette date, et non celle du 17 janvier 2023, qui doit être mentionnée à la fin du quatrième alinéa du préambule du projet soumis pour avis.

9. Mieux vaudrait remplacer les sixième et septième alinéas du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, par l'alinéa suivant : « Vu l'association des régions conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; ».

### Article 2

10. Conformément à l'article 2, § 4, du projet, les représentants des régions peuvent participer aux débats en commission consultative en disposant « de la même voix que les membres fédéraux » (« dezelfde stem als de federale leden »).

Le délégué a commenté ce mode de prise de décision au sein de la commission consultative comme suit :

« In principe beslist in de praktijk de raadgevende commissie voornamelijk bij consensus, maar is er een mogelijkheid om individuele visies in het advies op te nemen. Artikel 24, §3 van de wet marien milieu voorziet echter dat het advies van de raadgevende commissie niet-bindend is. In dit opzicht achten wij het niet nodig om bij Koninklijk Besluit de quorums vast te leggen, maar lijkt dit eerder geschikt voor huishoudelijk reglement ».

Le texte du projet devrait exprimer plus clairement la manière dont la commission consultative prend ses décisions. En ce qui concerne spécifiquement la participation aux débats des représentants des régions, visée à l'article 2, § 4, du projet, la référence à la notion de « voix »<sup>3</sup> prête à confusion si l'on considère qu'il ressort des explications fournies par le délégué qu'on ne « votera » manifestement pas en commission consultative. En outre, il faut tenir compte du fait que la participation des représentants des régions aux débats devra toujours conserver un caractère facultatif au regard de l'autonomie des entités concernées, tandis que, d'un autre côté, l'absence des représentants des régions ne pourra pas avoir pour effet de compromettre la validité des décisions ou le fonctionnement de la commission consultative.

Il découle de ce qui précède que l'article 2 du projet devrait indiquer plus clairement le mode de décision au sein de la commission consultative et que, dès lors, il faudrait adapter la rédaction de la fin de l'article 2, § 4, en ce qui concerne la participation des représentants des régions aux débats au sein de la commission.

11. L'article 2, § 5, du projet prévoit que les experts concernés « ne participent pas aux débats ». Il a été demandé au délégué si cette disposition laisse entendre que les experts agissent uniquement en qualité d'observateur, auquel cas des questions peuvent se poser quant au besoin d'une telle disposition. Le délégué a répondu ce qui suit:

« Hier is het inderdaad de bedoeling om experten te kunnen uitnodigen voor hun visie uit te dragen en zo de leden te informeren, zonder deze echter lid te maken van de Raadgevende Commissie. Er kan akkoord gegaan worden dat deze paragraaf misschien zinledig is en aldus kan geschrapt worden ».

On peut marquer son accord sur la suppression de l'article 2, § 5, du projet.

12. Il est proposé de rédiger l'article 2, § 6, du projet comme suit : « La commission consultative se réunit dans les cas prévus par ou en vertu de la loi » au lieu de « La commission consultative se réunit dans les cas prévus par le présent arrêté ».

### Articles 3 à 7

13. Les articles 3 à 7 du projet règlent une procédure d'adoption ou de modification du plan d'aménagement des espaces marins dont seul l'intitulé de la section en question permet de déduire qu'il s'agit d'une procédure « octennale »<sup>4</sup>. Les intitulés n'ayant pas de portée normative, il conviendrait d'ajouter à la section concernée une disposition fixant le champ d'application visé des règles de procédure en projet.

---

<sup>3</sup> Le texte français de l'article 2, § 4, du projet n'utilise certes pas le terme « vote » mais le terme « voix ». Malgré tout, la portée de la disposition en projet devrait être exprimée plus clairement tant dans le texte néerlandais que dans le texte français.

<sup>4</sup> L'intitulé de la section 1 du chapitre 2 du projet s'énonce comme suit : « Procédure octennale d'adoption ou de modification du plan d'aménagement des espaces marins ».

14. La phrase introductive de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, du projet fait référence à « la consultation publique visée à l'article 5, § 1<sup>[er]</sup> ». Or, l'article 5, § 1<sup>er</sup>, fait uniquement mention du principe d'une évaluation des incidences sur l'environnement, telle qu'elle est complétée par une évaluation générale des incidences socio-économiques ; la consultation publique proprement dite fait l'objet de l'article 5, § 2. Par conséquent, la phrase introductive de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, du projet devrait de préférence renvoyer à « la consultation publique visée à l'article 5, § 2 ». Par ailleurs, dans un souci de clarté, il peut être envisagé d'écrire dans la même phrase introductive « aux autorités compétentes, visées à l'article 13 de la directive 2014/89/UE, des Pays-Bas... ».

15. L'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, et la phrase introductive de l'article 7, § 2, du projet font exclusivement mention d'« avis », alors que l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi du 13 février 2006 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement' mentionne également des « observations », et l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du projet, vise des « avis, (...) remarques et (...) objections ». Il a été demandé au délégué si une terminologie plus uniforme n'est pas souhaitable sur ce point. Le délégué a répondu ce qui suit :

« De teksten zullen aangepast worden om consistentie hierin te verzekeren. Indien de Raad van State een voorkeur heeft voor de bewoording 'adviezen en opmerkingen' (art.14, §1, derde lid SEA-wet), 'opmerkingen en meningen' (art. 14, §1, vierde lid SEA-Wet), 'meningen' (art. 6.2, richtlijn 2001/42/EG) of adviezen, opmerkingen of bezwaren (art. 6, §1, 4<sup>o</sup> ontwerp tekst), zal hier rekening mee gehouden worden ».

L'auteur du projet veillera avant tout à garantir la cohérence interne de la terminologie utilisée dans le projet.

16. Le délégué a confirmé que l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du projet n'est rien de plus qu'une confirmation de la règle de droit commun selon laquelle les dispositions non modifiées sont maintenues, et qu'il vaudrait mieux, dès lors, omettre cet alinéa du projet. On peut se rallier à ce point de vue.

17. Toujours selon le délégué, l'intention est d'informer toute personne qui est intervenue en émettant un avis, en formulant une observation ou en soulevant une objection. Compte tenu de ce qui précède, il pourrait être envisagé d'écrire, à l'article 7, § 2, 3<sup>o</sup>, du projet, « dans une lettre à tout gouvernement régional ou à toute instance qui a donné un avis », et à l'article 7, § 2, 4<sup>o</sup>, « dans une lettre adressée aux autorités compétentes de tout État qui a participé à la concertation transfrontalière ».

### Article 8

18. Le texte français de l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du projet doit être corrigé de la manière suivante :

« Le ministre peut lancer une procédure de modification intermédiaire du plan d'aménagement des espaces marins ».

19. Invité à fournir des précisions à cet égard, le délégué a expliqué les règles de procédure contenues à l'article 8, §§ 2 à 5, du projet comme suit :

« Hier is het inderdaad de bedoeling om de opsplitsing te maken tussen enerzijds §3 waarbij er nagegaan wordt of er milieu-effecten zijn (hetgeen o.i. een wetenschappelijke vraag is, waardoor de BMM uitspraak mag doen) en anderzijds of er een impact is op een naburige staat (hetgeen niet zuiver wetenschappelijk is en breder kan gaan dan enkel een milieu-effect, waardoor er gerekend wordt op de diverse expertise van de leden van de Raadgevende Commissie) ».

Par ailleurs, le délégué a précisé que c'est le ministre qui décide finalement si une modification intermédiaire « [n'a] pas [d']incidences notables sur l'environnement » ou n'a pas d'« impact potentiel sur un État limitrophe », compte tenu des avis en question. Il est recommandé de préciser cette intention, sinon dans le texte du projet, à tout le moins dans le rapport au Roi suggéré dans le présent avis.

20. Le délégué a communiqué que l'article 8, §§ 3 et 4, du projet prévoira une publication des avis concernés conformément à l'article 3, paragraphe 7, de la directive 2001/42/CE. Ensuite, dans un souci de clarté, mieux vaudrait écrire à l'article 8, § 3, du projet « ..., sur la base de l'avis de l'Unité de gestion du Modèle mathématique de la mer du Nord (UGMM) ... ».

#### Article 10

21. Le délégué a précisé qu'à l'article 10 du projet, l'intention est plutôt de « in deze tekst de verschillende taken van de raadgevende commissie weer te geven [...]. De wet van 2021 gaf deze nieuwe taak aan de Raadgevende Commissie en o.i. zorgde dit voor duidelijkheid om deze taak dan ook in het KB op te nemen. Indien gewenst, kan deze bepaling geschrapt worden ».

Compte tenu de ces précisions, on remplacera, à l'article 10 du projet, les mots « tel que défini par » par les mots « conformément à ».

#### Articles 11 et 12

22. Eu égard à la portée des articles 11 et 12 du projet, l'intitulé du chapitre 3 doit s'énoncer comme suit : « Chapitre 3. – Dispositions finales ».

23. D'un point de vue légistique, une disposition abrogatoire doit mentionner l'ensemble des textes modificatifs encore en vigueur relatifs au régime à abroger<sup>5</sup>. On adaptera dès lors la formulation de l'article 11 du projet comme suit :

« L'arrêté royal du 13 novembre 2012 relatif à l'institution d'une commission consultative et à la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement des espaces marins dans les espaces marins belges, modifié par les arrêtés royaux des 21 février 2014, 20 mars 2014 et 22 mai 2019, est abrogé ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

---

<sup>5</sup> Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 138, à consulter sur le site internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).