RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.319/1
van 14 januari 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 september 2004 betreffende de voorwaarden en de toekenningsprocedure van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat wat betreft de concessie’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.319/1
du 14 janvier 2025

sur

un projet d’arrêté ‘royal modifiant l’arrêté royal du 1er septembre 2004 relatif aux conditions et à la procédure d’octroi des concessions d’exploration et d’exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental en ce qui concerne la concession’

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

Op 18 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 september 2004 betreffende de voorwaarden en de toekenningsprocedure van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat wat betreft de concessie'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 januari 2025.

*

Le 18 décembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'royal modifiant l'arrêté royal du 1er septembre 2004 relatif aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions d'exploration et d'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental en ce qui concerne la concession'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 7 janvier 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2025.

*

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wet van 13 juni 1969 'inzake de exploratie en de exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat' is voor de exploratie en/of de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem en van de ondergrond zowel een concessie als een milieuvergunning vereist. Een dergelijke concessie kan slechts worden toegestaan mits een milieuvergunning wordt toegekend[1].

De milieuvergunningsprocedure werd recent gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 april 2024 'betreffende de procedure tot instelling van mariene beschermde gebieden, tot Natura 2000-toelating en Natura 2000-goedkeuring en tot milieuvergunning in de Belgische zeegebieden' (hierna: milieuvergunningsbesluit).

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe de concessieprocedure, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 1 september 2004 'betreffende de voorwaarden en de toekenningsprocedure van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat' aan te passen in het licht van de wijzigingen in de milieuvergunningsprocedure.

[1] Artikel 3, § 2, tweede lid, van de wet van 13 juni 1969.

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

RECHTSGROND

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in het in de aanhef vermelde artikel 3, § 2, van de wet van 13 juni 1969, dat de Koning machtigt om, op voordracht van de minister bevoegd voor Economie, de voorwaarden en nadere regels tot toekenning van de concessie voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen van de zeebodem vast te stellen.

In de mate dat de ontworpen bepalingen bovendien verband houden met de nieuwe regeling voor de milieuvergunning, kan bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 3, § 3, van de wet van 13 juni 1969.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef dient als volgt te worden geformuleerd:

"Gelet op de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en de exploitatie van de niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat, artikel 3, §§ 2 en 3, vervangen bij de wet van 11 december 2022".

Artikel 4

6.1. De invoering van het enkelvoud in het ontworpen artikel 8, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 kan fout worden begrepen. Door te spreken van "de concessieaanvraag voor de exploratie en de exploitatie van de niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat" kan de indruk worden gewekt dat er voortaan maar één concessieaanvraag mogelijk is, en dat die bovendien op zowel de exploratie als de exploitatie betrekking moet hebben, terwijl meerdere concessies kunnen worden verleend en dit voor zowel exploratie, exploitatie als de combinatie van beide. De redactie van het ontworpen artikel 8 van het koninklijk besluit van 1 september 2004 moet worden heroverwogen teneinde op ondubbelzinnige en consistente wijze de bedoelde draagwijdte ervan tot uiting te brengen.

6.2. In artikel 4, 4°, van het ontwerp moet de te vervangen Nederlandse tekst als volgt luiden: "in het geval van een exploratie- en/of exploitatieaanvraag in de controlezones".

6.3. De tekst van artikel 4, 5°, van het ontwerp wordt beter als volgt verwoord: "paragraaf 2, eerste lid, 5°, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 19 april 2014, wordt opgeheven;"

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

Artikel 7

7. Het ontworpen artikel 11, § 1, tweede lid, laatste zin, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 stelt dat het besluit tot verlening van de milieuvergunning aan de commissie wordt bezorgd binnen de veertien dagen na ontvangst van het besluit zoals voorzien in artikel 103, § 6, van het milieuvergunningsbesluit.[2]

Op de vraag wat precies moet worden verstaan onder de ontvangst "zoals voorzien in artikel 103, § 6, van het milieuvergunningsbesluit", nu dit artikel de betekening aan de dienst Continentaal plat regelt, antwoordde de gemachtigde:

> "De dienst Marien Milieu bezorgt het besluit van de minister wat betreft de milieuvergunning digitaal aan de leden van de Raadgevende Commissie overeenkomstig artikel 83, § 3, juncto artikel 102 van het koninklijk besluit van 26 april 2024 betreffende de procedure tot instelling van mariene beschermde gebieden, tot Natura 2000-toelating en Natura 2000-goedkeuring en tot milieuvergunning in de Belgische zeegebieden. Het besluit wordt eveneens aan de dienst Continentaal Plat verstuurd overeenkomstig artikel 78, § 2, juncto artikel 103, § 6 van hetzelfde koninklijk besluit van 26 april 2024. De dienst kan er dan ook over waken dat de beslissing wordt bezorgd aan de Raadgevende Commissie binnen de periode voorzien in het nieuwe artikel 11, § 1, tweede lid."

Ter wille van de rechtszekerheid dient in de tekst te worden verduidelijkt door wie het besluit tot verlening van de milieuvergunning aan de commissie wordt bezorgd en op welk ogenblik de bedoelde termijn van veertien dagen ingaat.

Artikel 12

8. In de inleidende zin van artikel 12 moet de verwijzing naar het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 worden weggelaten.

Meer algemeen verdient het aanbeveling om de nog relevante wetsgeschiedenis van de verschillende bepalingen die door het ontwerp worden gewijzigd te verifiëren.

Artikel 14

9. Het ontworpen artikel 20, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 luidt als volgt:

> "Indien het besluit tot verlening van milieuvergunning werd toegekend vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de exploratie- of exploitatieconcessie, wordt er bij het bepalen van de maximale toegestane jaarlijkse exploitatievolumes rekening gehouden met de ontgonnen hoeveelheden gedurende de vorige 5 jaar, overeenkomstig artikel 26, eerste lid."

[2] Artikel 103, § 6, van het milieuvergunningsbesluit luidt als volgt:

"§ 6. De minister betekent het besluit waarvan sprake in artikel 78, § 2 en in artikel 91, § 4, eveneens aan de dienst Continentaal plat".

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

De noodzaak van het ontworpen artikel 20, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 is niet evident, nu het ontworpen artikel 26, eerste lid, van dat koninklijk besluit erin voorziet dat de minister in elk geval jaarlijks het maximaal exploitatievolume per concessiehouder vaststelt, waarbij eveneens rekening moet worden gehouden met de ontgonnen hoeveelheden van de vorige vijf jaar en waarnaar in de ontworpen bepaling ook wordt verwezen. Daarbij lijkt het ook irrelevant wanneer de milieuvergunning werd verleend.[3]

Bijgevolg worden de stellers van het ontwerp uitgenodigd om de samenhang tussen de ontworpen artikelen 20, tweede lid, 22/1 en 26, eerste lid, van het koninklijk besluit van 1 september 2004 beter tot uiting te brengen in het te nemen besluit.

Artikelen 15 en 16

10. De ontworpen artikelen 22 en 22/1 van het koninklijk besluit van 1 september 2004, voorzien in een "intrekking voor verval van de concessie", bij het niet naleven van de voorwaarden van de concessie, of indien de milieuvergunning is opgeheven of vervallen. Hoewel daarbij wordt aangesloten bij de bestaande terminologie van het koninklijk besluit van 1 september 2004,[4] moet worden vastgesteld dat die term niet ondubbelzinnig is en tot rechtsonzekerheid aanleiding kan geven.

Vooreerst moet worden opgemerkt dat de Nederlandse woordgroep "intrekking voor verval van de concessie" een slechte vertaling is van de Franse tekst, en er veeleer bedoeld wordt "intrekking wegens het verval van de concessie".

Daarnaast moet worden vastgesteld dat met "de intrekking" ("le retrait") in kwestie eigenlijk iets anders wordt bedoeld dan wat in het administratief recht gebruikelijk onder de intrekking van een administratieve rechtshandeling wordt verstaan, met name het met terugwerkende kracht verwijderen van die handeling uit het rechtsverkeer zodat ze wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad.[5] In casu wordt de concessie immers niet met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt, maar wordt ze slechts beëindigd voor de toekomst nadat de minister heeft vastgesteld dat daartoe aanleiding is wegens het niet naleven van de voorwaarden van de

[3] Gelet op het ontworpen artikel 22/1 van het koninklijk besluit van 1 september 2004 is het immers niet evident dat er een verlenging van een concessie zou kunnen worden verleend zonder nog lopende (en dus per definitie vooraf toegekende) milieuvergunning, nu de opheffing of het verval van de milieuvergunning volgens die bepaling resulteert in de beëindiging van de concessie.

[4] Naar aanleiding van eerdere opmerkingen van de Raad van State werd al het onderscheid tussen de verschillende gevallen van beëindiging van de concessie, namelijk het verstrijken van de concessie, het "intrekken" door de minister en de verzaking door de houder van de concessie, verduidelijkt, zie adv.RvS 75.402/1 van 20 februari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 4 juli 2024 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 september 2004 betreffende de voorwaarden en de toekenningsprocedure van concessies voor de exploratie en de exploitatie van de minerale en andere niet-levende rijkdommen in de territoriale zee en op het continentaal plat wat betreft het registreersysteem', opmerking 7.

[5] Daar komt bij dat volgens de leer van de intrekking een individuele administratieve rechtshandeling die rechten heeft verleend (zoals het geval is bij een concessie) slechts kan worden ingetrokken wanneer of omdat die onwettig of onregelmatig is; omgekeerd kan een bestuurshandeling die wettig is niet worden ingetrokken, zie bv. RvS nr. 260.429 van 12 juli 2024, *T.P. e.a. /Vlaams Gewest en OVAM*, punt 8.19.

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

concessie (ontworpen artikel 22) of wegens de opheffing of het verval van de milieuvergunning (ontworpen artikel 22/1). In die zin is de "intrekking" te beschouwen als een opheffing.

Het is bovendien dubbelop om te spreken van een intrekking (lees: opheffing) voor (lees: wegens) het verval van de concessie, aangezien het verval taalkundig zelf al het einde van de concessie impliceert, zodat een "opheffing wegens het verval van de concessie" beëindigt wat al beëindigd is.

Correcter zou zijn om consistent de term "vervallenverklaring van de concessie" ("déclaration de déchéance de la concession") te gebruiken. Op die manier wordt beter tot uiting gebracht dat de beslissing van de minister leidt tot de beëindiging van de concessie.

De ontworpen artikelen 22 en 22/1 van het koninklijk besluit van 1 september 2004 moeten in het licht daarvan worden aangepast. Dezelfde terminologische aanpassing moet dan ook worden doorgevoerd in het opschrift van hoofdstuk VII van dat besluit, evenals in artikel 21 van dat besluit.

Artikel 24

11. Artikel 24 van het ontwerp voorziet in de inwerkingtreding van onder meer titel 5, hoofdstuk II (artikel 24, 1°) en artikel 111, 4°, (artikel 24, 2°) van het milieuvergunningsbesluit op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Overeenkomstig artikel 114 van het milieuvergunningsbesluit treden titel 5, hoofdstuk II en artikel 111, 4°, van dit besluit in werking "op een door Ons vast te stellen datum en uiterlijk op 31 december 2024". Bij gebrek aan andere regeling zijn de in artikel 24, 1° en 2° vermelde bepalingen bijgevolg al in werking getreden op 31 december 2024, zodat de inwerkingtredingsbepaling in artikel 24, 1° en 2°, van het ontwerp geen doel meer kan treffen. Artikel 24, 3°, van het ontwerp, dat de inwerkingtreding van het te nemen besluit bepaalt op de tiende dag na bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, bevestigt dan nog enkel de basisregel,[6] en is dan verder overbodig.

Hierop gewezen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Het dossier heeft helaas een langere doorlooptijd gekend alvorens het ingediend werd bij de Raad van State. Hierdoor is de oorspronkelijke doelstelling, namelijk een publicatie in het Belgisch Staatsblad alvorens de datum van 31 december 2024, helaas niet gehaald. We stellen dan ook voor om de inwerkingtreding van het betrokken besluit inderdaad te voorzien voor 31 december 2024, zodoende dat er geen vacuüm en rechtsonzekerheid ontstaat wat de procedures betreft en dus om artikel 24, 1° en 2° van het ontwerp te laten vallen. Artikel 24 van het ontwerp zou dan luiden: 'Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 31 december 2024.' ('Le présent arrêté produit ses effets le 31 décembre 2024.')."

[6] Artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen'.

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

11.1. Met de weglating van artikel 24, 1° en 2°, van het ontwerp kan worden ingestemd.

11.2. De suggestie van de gemachtigde om het besluit zelf uitwerking te geven met ingang van 31 december 2024 zou echter tot gevolg hebben dat aan het te nemen besluit terugwerkende kracht wordt verleend.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Volgens de gemachtigde is de terugwerkende kracht nodig om te vermijden dat er een vacuüm en rechtsonzekerheid zou ontstaan wat de procedures betreft. Aldus lijkt de gemachtigde te refereren aan de noodzaak voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur.

11.3. Niettemin moet worden vastgesteld dat verschillende bepalingen van het ontwerp betrekking hebben op procedurele voorschriften, die uit de aard ervan niet met terugwerkende kracht uitwerking kunnen hebben. Wat de materiële bepalingen betreft kan de terugwerkende kracht slechts worden aanvaard voor zover die in te passen is in de in opmerking 11.2 vermelde gevallen.

11.4. Het komt de Raad van State echter voor dat de doelstelling van de gemachtigde ook bereikt kan worden zonder een beroep te doen op de terugwerkende kracht. Het lijkt feitelijk te volstaan om de bekendmaking en inwerkingtreding van het te nemen besluit te bespoedigen – bijvoorbeeld op de dag van die bekendmaking – en de inwerkingtredingsbepaling aan te vullen met een overgangsbepaling[7] die stipuleert dat op de dag van inwerkingtreding van het te nemen besluit nog hangende aanvragen die werden ingediend voor de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit geacht worden te zijn ingediend onder het koninklijk besluit van 1 september 2004, zoals gewijzigd door het te nemen besluit, en in overeenstemming daarmee zullen worden beoordeeld.[8]

*

[7] Voor een gelijkaardige overgangsregeling in deze materie, zie artikel 30 van het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 'houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 13 juni 1969 inzake de exploratie en exploitatie van niet-levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat'.

[8] De afdeling Wetgeving heeft geen aanwijzingen dat er sinds 31 december 2024 al concessies zouden zijn verleend op basis van de nog aan te nemen regels. Mocht dat toch het geval zijn, zouden die beslissingen uitdrukkelijk moeten worden bevestigd in een bijkomende overgangsbepaling.

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Conformément à l'article 3, § 1er, de la loi du 13 juin 1969 'sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental', la recherche et/ou l'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes du fond marin et du sous-sol sont subordonnées à l'octroi d'une concession et d'un permis d'environnement. Une telle concession ne peut être accordée que si un permis d'environnement est accordé [1].

La procédure de permis d'environnement a été récemment modifiée par l'arrêté royal du 26 avril 2024 'relatif à la procédure de création d'aires marines protégées, d'autorisation Natura 2000, d'approbation Natura 2000, et de permis d'environnement dans les espaces marins belges' (ci-après : arrêté de permis d'environnement).

Le projet soumis pour avis vise essentiellement à adapter la procédure de concession prévue dans l'arrêté royal du 1er septembre 2004 'relatif aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions d'exploration et d'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental' au regard des modifications apportées à la procédure de permis d'environnement.

[1] Article 3, § 2, alinéa 2, de la loi du 13 juin 1969.

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

FONDEMENT JURIDIQUE

4. La réglementation en projet trouve son fondement juridique dans l'article 3, § 2, de la loi du 13 juin 1969, mentionné dans le préambule, qui habilite le Roi, sur proposition du ministre qui a l'Économie dans ses attributions, à fixer les conditions et les modalités d'octroi de la concession d'exploration et d'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes du fond marin.

En outre, dans la mesure où les dispositions en projet ont un lien avec la nouvelle réglementation relative au permis d'environnement, un fondement juridique complémentaire peut être trouvé dans l'article 3, § 3, de la loi du 13 juin 1969.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule doit être formulé comme suit :

« Vu la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental, l'article 3, §§ 2 et 3, remplacé par la loi du 11 décembre 2022 ».

Article 4

6.1. L'introduction du singulier à l'article 8, § 1er, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 peut être interprétée erronément. Le fait de mentionner « la demande de concession pour l'exploration ou l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental » peut donner à penser qu'une seule demande de concession est dorénavant possible, et que celle-ci doit en outre porter tant sur l'exploration que sur l'exploitation, alors que plusieurs concessions peuvent être octroyées, et ce tant pour l'exploration, l'exploitation que la combinaison des deux. La rédaction de l'article 8, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 doit être reconsidérée afin d'exprimer la portée visée de celui-ci sans ambiguïté et d'une manière cohérente.

6.2. À l'article 4, 4°, du projet, le texte néerlandais à remplacer doit s'énoncer comme suit : « in het geval van een exploratie- en/of exploitatieaanvraag in de controlezones ».

6.3. Il serait préférable de formuler le texte de l'article 4, 5°, du projet comme suit : « le paragraphe 2, alinéa 1er, 5°, modifié par l'arrêté royal du 19 avril 2014, est abrogé ; ».

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

Article 7

7. L'article 11, § 1er, alinéa 2, dernière phrase, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 dispose que la décision d'octroi du permis d'environnement est transmise à la commission dans les quatorze jours suivant la réception de la décision, comme prévu à l'article 103, § 6, de l'arrêté de permis d'environnement [2].

À la question de savoir ce qu'il faut précisément entendre par la réception « comme prévu à l'article 103, § 6, de l'arrêté de permis d'environnement », dès lors que cet article règle la notification au service Plateau continental, le délégué a répondu ce qui suit :

> « De dienst Marien Milieu bezorgt het besluit van de minister wat betreft de milieuvergunning digitaal aan de leden van de Raadgevende Commissie overeenkomstig artikel 83, § 3, juncto artikel 102 van het koninklijk besluit van 26 april 2024 betreffende de procedure tot instelling van mariene beschermde gebieden, tot Natura 2000-toelating en Natura 2000-goedkeuring en tot milieuvergunning in de Belgische zeegebieden. Het besluit wordt eveneens aan de dienst Continentaal Plat verstuurd overeenkomstig artikel 78, § 2, juncto artikel 103, § 6 van hetzelfde koninklijk besluit van 26 april 2024. De dienst kan er dan ook over waken dat de beslissing wordt bezorgd aan de Raadgevende Commissie binnen de periode voorzien in het nieuwe artikel 11, § 1, tweede lid ».

Dans un souci de sécurité juridique, le texte doit préciser qui transmet la décision d'octroi du permis d'environnement à la commission et à quel moment le délai visé de quatorze jours commence à courir.

Article 12

8. Dans la phrase liminaire de l'article 12, on omettra la référence à l'arrêté royal du 21 octobre 2018.

De manière plus générale, il est recommandé de vérifier l'historique encore pertinent des différentes dispositions qui sont modifiées par le projet.

Article 14

9. L'article 20, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 s'énonce comme suit :

> « Si la décision d'octroi du permis d'environnement a été prise avant l'expiration de la période de validité de la concession d'exploration ou d'exploitation, les quantités exploitées au cours des cinq années précédentes sont prises en compte pour déterminer les volumes annuels maximaux d'exploitation autorisés, conformément à l'article 26, alinéa 1er ».

[2] L'article 103, § 6, de l'arrêté de permis d'environnement s'énonce comme suit :

« § 6. Le ministre notifie la décision visée à l'article 78, § 2, et 91, § 4, également au service Plateau Continental ».

#LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ#

La nécessité de l'article 20, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 n'est pas manifeste, dès lors que l'article 26, alinéa 1er, en projet, de cet arrêté royal prévoit qu'en tout état de cause, le ministre détermine annuellement le volume maximal d'exploitation par concessionnaire, en tenant compte aussi des quantités exploitées au cours des cinq années précédentes, auxquelles la disposition en projet fait également référence. À cet égard, la date à laquelle le permis d'environnement a été octroyé semble aussi sans pertinence [3].

Par conséquent, les auteurs du projet sont invités à faire ressortir plus clairement la connexité entre les articles 20, alinéa 2, 22/1 et 26, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 dans l'arrêté envisagé.

Articles 15 et 16

10. Les articles 22 et 22/1, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 prévoient un « retrait pour déchéance de la concession » en cas de non-respect des conditions de la concession, ou si le permis d'environnement est abrogé ou arrivé à échéance. Même si on s'aligne à cet égard sur la terminologie existante de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 [4], force est de constater que ce terme n'est pas sans ambiguïté et peut être source d'insécurité juridique.

On relèvera tout d'abord que, dans le texte néerlandais, le groupe de mots « intrekking voor verval van de concessie » est une mauvaise traduction des mots figurant dans le texte français, et qu'il s'agit plutôt de « intrekking wegens het verval van de concessie ».

Par ailleurs, force est de constater que « le retrait » (« de intrekking ») en question a en réalité une acception différente de ce que le droit administratif entend habituellement par le retrait d'un acte administratif, à savoir la suppression avec effet rétroactif de cet acte de l'ordonnancement juridique, de sorte qu'il est censé ne jamais avoir produit d'effets [5]. En l'occurrence, la concession n'est effectivement pas annulée avec effet rétroactif, mais il y est seulement mis fin pour le futur, après que le ministre a constaté qu'il y a lieu de le faire en raison du non-respect des conditions de la concession (article 22 en projet) ou en raison de l'abrogation ou de l'arrivée à échéance du permis d'environnement (article 22/1 en projet). En ce sens, le « retrait » doit être considéré comme une abrogation.

[3] En effet, eu égard à l'article 22/1, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004, il n'est pas manifeste qu'une prolongation d'une concession pourrait être accordée sans permis d'environnement encore en cours (et donc par définition préalablement octroyé), dès lors que, selon cette disposition, l'abrogation ou l'arrivée à échéance du permis d'environnement entraîne la fin de la concession.

[4] Consécutivement à des observations antérieures formulées par le Conseil d'État, la distinction entre les différents cas de fin de la concession, à savoir l'échéance de la concession, le « retrait » par le ministre et la renonciation par le concessionnaire, a déjà été précisée, voir l'avis C.E. 75.402/1 du 20 février 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 juillet 2024 'modifiant l'arrêté royal du 1er septembre 2004 relatif aux conditions et à la procédure d'octroi des concessions d'exploration et d'exploitation des ressources minérales et autres ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental en ce qui concerne le système d'enregistrement', observation 7.

[5] En outre, selon la doctrine du retrait, un acte administratif individuel qui a octroyé des droits (comme tel est le cas pour une concession) ne peut être retiré que si ou parce qu'il est illégal ou irrégulier ; à l'inverse, un acte administratif qui est légal ne peut être retiré, voir par exemple C.E. n° 260.429 du 12 juillet 2024, *T.P. e.a. /Vlaams Gewest en OVAM*, point 8.19.

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

En outre, c'est faire double emploi que de parler du retrait (lire : l'abrogation) pour déchéance de la concession, dès lors que la déchéance, sur le plan linguistique, implique déjà en soi la fin de la concession, de sorte qu'une « abrogation pour déchéance de la concession » met fin à ce qui est déjà terminé.

Il serait plus exact d'utiliser de manière cohérente les mots « déclaration de déchéance de la concession » (« vervallenverklaring van de concessie »). Ainsi, il ressortirait plus clairement que la décision du ministre entraîne la fin de la concession.

Les articles 22 et 22/1, en projet, de l'arrêté royal du 1er septembre 2004 seront adaptés en conséquence. La même adaptation terminologique doit dès lors être opérée dans l'intitulé du chapitre VII de cet arrêté, ainsi qu'à l'article 21 de cet arrêté.

Article 24

11. L'article 24 du projet prévoit l'entrée en vigueur, notamment, du titre 5, chapitre II (article 24, 1°) et de l'article 111, 4°, (article 24, 2°) de l'arrêté de permis d'environnement le dixième jour après sa publication au *Moniteur belge*.

Conformément à l'article 114 de l'arrêté de permis d'environnement, le titre 5, chapitre II, et l'article 111, 4°, de cet arrêté entrent en vigueur « à une date qui sera fixée par Nous et au plus tard le 31 décembre 2024 ». Par conséquent, à défaut d'autre dispositif, les dispositions mentionnées à l'article 24, 1° et 2°, sont déjà entrées en vigueur le 31 décembre 2024, de sorte que la disposition d'entrée en vigueur prévue à l'article 24, 1° et 2°, du projet est devenue sans objet. L'article 24, 3°, du projet qui fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé le dixième jour après sa publication au *Moniteur belge*, ne fait dès lors que confirmer la règle de base [6] et est donc superflu.

Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Het dossier heeft helaas een langere doorlooptijd gekend alvorens het ingediend werd bij de Raad van State. Hierdoor is de oorspronkelijke doelstelling, namelijk een publicatie in het Belgisch Staatsblad alvorens de datum van 31 december 2024, helaas niet gehaald. We stellen dan ook voor om de inwerkingtreding van het betrokken besluit inderdaad te voorzien voor 31 december 2024, zodoende dat er geen vacuüm en rechtsonzekerheid ontstaat wat de procedures betreft en dus om artikel 24, 1° en 2° van het ontwerp te laten vallen. Artikel 24 van het ontwerp zou dan luiden: 'Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 31 december 2024.' ('Le présent arrêté produit ses effets le 31 décembre 2024.') ».

11.1. On peut se rallier à l'omission de l'article 24, 1° et 2°, du projet.

11.2. La suggestion du délégué de faire produire ses effets à l'arrêté même le 31 décembre 2024 aurait cependant pour effet de conférer un effet rétroactif à l'arrêté envisagé.

[6] Article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou lorsqu'elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Selon le délégué, la rétroactivité est nécessaire afin d'éviter de créer un vide et une insécurité juridique en ce qui concerne les procédures. Ainsi, le délégué semble se référer à la nécessité d'assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration.

11.3. Force est cependant de constater que plusieurs dispositions du projet concernent des prescriptions de procédure qui de par leur nature ne peuvent pas produire leurs effets rétroactivement. En ce qui concerne les dispositions matérielles, la rétroactivité ne peut être admise que dans la mesure où elle s'inscrit dans les hypothèses mentionnées dans l'observation 11.2.

11.4. Or, il apparaît au Conseil d'État que l'objectif du délégué peut également être atteint sans devoir recourir à la rétroactivité. En fait, il semble suffire d'accélérer la publication et l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé – par exemple le jour de cette publication – et de compléter la disposition d'entrée en vigueur par une disposition transitoire [7] précisant que le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, les demandes encore pendantes qui ont été introduites avant cette date seront réputées avoir été introduites en application de l'arrêté royal du 1er septembre 2004, modifié par l'arrêté envisagé, et seront appréciées en conséquence [8].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

[7] Pour un régime transitoire analogue dans cette matière, voir l'article 30 de l'arrêté royal du 21 octobre 2018 'fixant les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement en application de la loi du 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental'.

[8] Rien ne permet à la section de législation de penser que des concessions auraient déjà été octroyées depuis le 31 décembre 2024 sur la base des règles qui doivent encore être adoptées. Si tel devait tout de même être le cas, ces décisions devraient être expressément confirmées dans une disposition transitoire supplémentaire.

‡LW-CCBZLFFAE-HHDBJUQ‡