



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.816/1
van 13 februari 2026

avis 78.816/1
du 13 février 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
marien ruimtelijk plan voor de
periode van 2026 tot 2034 in
de Belgische zeegebieden'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'établissement du plan
d'aménagement des espaces
marins pour la période de 2026
à 2034 dans les espaces marins
belges'

Op 20 januari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie, belast met Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2026 tot 2034 in de Belgische zeegebieden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, 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 Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 februari 2026.

*

Le 20 janvier 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice, chargée de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins pour la période de 2026 à 2034 dans les espaces marins belges’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 février 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, 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 Pierre LEFRANC, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 février 2026.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om het marien ruimtelijk plan voor de Belgische zeegebieden vast te stellen voor de periode van 2026 tot 2034¹. Het vast te stellen marien ruimtelijk plan is bedoeld om in de plaats te komen van het marien ruimtelijk plan dat werd vastgesteld bij koninklijk besluit van 22 mei 2019 ‘tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden’ waarvan artikel 30 van het ontwerp de opheffing beoogt. In het ontwerp worden de Belgische zeegebieden begrensd en worden er verschillende zones afgebakend en voorwaarden bepaald die in die zones moeten worden nageleefd (artikelen 6 tot 27 van het ontwerp).

Met de ontworpen regeling wordt de gedeeltelijke omzetting in het interne recht beoogd van richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 ‘tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning’, alsook van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’ en richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 ‘inzake het behoud van de vogelstand’ (artikel 1). Uit het eerste lid van de aanhef volgt dat het ontwerp eveneens beoogt uitvoering te geven aan verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 ‘inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869’.

Voorts bevat het ontwerp een aantal wijzigingsbepalingen 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’ (artikel 28) en het koninklijk besluit van 4 februari 2020 ‘tot instelling van veiligheidszones in de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid’ (artikel 29).

Het te nemen koninklijk besluit treedt in werking op 20 maart 2026 (artikel 30).

¹ Het “marien ruimtelijk plan” wordt in artikel 2, 33°, 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’ omschreven als “een plan dat de menselijke activiteiten binnen de zeegebieden ruimtelijk organiseert, om ecologische, economische en sociale doelstellingen te bereiken”.

RECHTSGROND

3.1. Voor het vaststellen van het nieuwe marien ruimtelijk plan en het opheffen van het bestaande gelijksoortige plan biedt artikel 24, § 2, van de wet van 11 december 2022 rechtsgrond.

De artikelen 8, 9, 11, 22 en 24 van het ontwerp vinden een meer specifieke rechtsgrond in de wet van 11 december 2022 en meer in het bijzonder in de artikelen 7, 9, § 1, 10, §§ 2 en 3, 25 en 27 van die wet.²

3.2. Andere bepalingen van het ontwerp vinden, al dan niet bijkomend, rechtsgrond in artikelen van andere wetten dan die van 11 december 2022.

3.2.1. Voor het ankerverbod zoals voorzien in artikel 9, § 4, van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 2.5.1.2 van het Belgisch Scheepvaartwetboek.

3.2.2. Artikel 19 van het ontwerp, alsook artikel 28 van het ontwerp, ontleen rechtsgrond aan artikel 3, § 2, eerste lid en artikel 4, tweede lid, 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’.

3.2.3. Artikel 26 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 12 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 de Koning machtigt om reglementaire maatregelen te nemen tot bescherming van het cultureel erfgoed onder water en de wrakken die gelijkgesteld werden met cultureel erfgoed onder water.³

3.2.4. Artikel 29 van het ontwerp, dat voorziet in wijzigingen aan het koninklijk besluit van 4 februari 2020 ‘tot instelling van veiligheidszones in de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid’ vindt rechtsgrond in de artikelen 5, tweede en derde lid, en 6, eerste lid, 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’.

BEVOEGDHEID

4. Aangezien bijvoorbeeld de artikelen 10, § 2, 17, 18 en 24 van het om advies voorgelegde ontwerp gelijklopend zijn met die van de ontwerpen van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 54.892/1⁴ en 65.000/1⁵ heeft uitgebracht, kunnen

² Het in de aanhef van het ontwerp vermelde 10, § 1 en artikel 24, § 4, van de wet van 11 december 2022 biedt geen rechtsgrond.

³ Het in de aanhef van het ontwerp vermelde artikel 7, § 3, van de wet van 23 april 2021 biedt daarentegen geen rechtsgrond.

⁴ Adv.RvS 54.892/1 van 14 februari 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 maart 2014 tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan.

⁵ Adv.RvS 65.000/1 van 15 januari 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 mei 2019 tot vaststelling van het marien ruimtelijk plan voor de periode van 2020 tot 2026 in de Belgische zeegebieden.

de aangehaalde opmerkingen uit deze adviezen met betrekking tot de bevoegdheid van de federale overheid *mutatis mutandis* op het voorliggende ontwerp worden betrokken:

“5. In advies 54.892/1 van 14 februari 2014 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, inzake de bevoegdheid van de federale overheid het volgende opgemerkt met betrekking tot een ontwerp dat heeft geleid tot het reeds vermelde koninklijk besluit van 20 maart 2014:

‘4.1. De vaststelling van een marien ruimtelijk plan kan worden beschouwd als de regeling van een aspect van de ruimtelijke ordening in de 'zeegebieden' omschreven in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999, zijnde 'de territoriale zee, de exclusieve economische zone en het continentaal plat, bedoeld in de wet van 13 juni 1969 inzake het continentaal plat van België'.

Ruimtelijke ordening is in de regel een materiële bevoegdheid van de gewesten, op grond van artikel 6, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De gewesten zijn echter slechts bevoegd om de hun toegewezen aangelegenheden te regelen binnen hun territoriaal bevoegdheidsgebied, bepaald in artikel 5, eerste lid, van de Grondwet, artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 2, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’. Zij missen de bevoegdheid tot het vaststellen van regels in verband met gebiedsdelen die buiten hun territoriaal bevoegdheidsgebied zijn gelegen. Die regels moeten worden vastgelegd door de federale wetgever, die op dat vlak een residuaire bevoegdheid bezit.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt aan dat de in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999 bedoelde zeegebieden niet bij de indeling in gewesten zijn betrokken. Dat impliceert dat een internrechtelijke regeling waarvan het voorwerp te situeren valt binnen die gebieden, moet worden geacht te behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.⁶

Op welbepaalde vlakken zijn de gewesten, of althans het Vlaamse Gewest, echter wel degelijk bevoegd om maatregelen te nemen in minstens een deel van de betreffende zeegebieden, hetzij omdat zulke bevoegdheid uitdrukkelijk is ingeschreven in de bijzondere wet van 8 augustus 1980,⁷ hetzij omdat zij inherent moet worden geacht aan een aldus uitgedrukte bevoegdheidstoewijzing.⁸

⁶ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies 56.000/1: Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Zie adv.RvS 33.136/VR van 18 juni 2002 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten betreffende de administratieve coördinatie inzake organisatie van de elektriciteitsmarkt’, p. 4-5, nr. 2; adv.RvS 49.570/3 van 31 mei 2011, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 8 januari 2012 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen’, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1725, (262) p. 268, nr. 6. Zie tevens, wat de beperking tot het geval van een internrechtelijke regeling betreft, adv.RvS 41.029/2/V van 11 september 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 april 2007 ‘betreffende de vondst en de bescherming van wrakken’, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2749/001, (19) 19-22; adv.RvS 52.794/3 van 22 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 juli 2013 ‘houdende instemming met het internationaal verdrag van Nairobi betreffende de verwijdering van wrakken, 2007, en de bijlage, opgemaakt in Nairobi op 18 mei 2007’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 2049/1, (21) p. 25-27, nr. 2-3.2.

⁷ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies 56.000/1: Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Zie artikel 6, § 1, X, eerste lid, 2°, 3°, 4° en 9°, *juncto* tweede lid, en artikel 6, § 1, V, eerste lid, inleidende zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁸ Voetnoot 9 uit het geciteerde advies 56.000/1: Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Zie wat dat laatste betreft GwH 16 januari 1997, nr. 2/97, B.15.1-B.18, en, met verwijzing naar dat arrest, adv.RvS 38.901/3 van 20 september 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2006 ‘betreffende de begeleiding van de scheepvaart

4.2. Uit wat voorafgaat volgt in de eerste plaats dat een internrechtelijke regeling als het marien ruimtelijk plan tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Die regeling dient dan wel te kunnen worden opgevat als een (planmatige) regeling van ruimtelijke ordening, dus als een regeling die er essentieel toe strekt de bestemming en het gebruik van de in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999 vermelde zeegebieden te ordenen door die gebieden in te delen volgens de ervoor geboden bestemmings- en gebruiksmogelijkheden en door daarvoor voorschriften te bepalen. Uit het oogpunt van de vaststelling van de onderscheiden bevoegdheid van de federale en de (Vlaamse) gewestoverheid is het zonder belang dat in het marien ruimtelijk plan ook voorschriften voorkomen die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan ruimtelijke ordening maar waarvoor de gewesten evenzeer (territoriaal) onbevoegd moeten worden geacht.⁹

De federale overheid dient er bij de uitoefening van de betrokken bevoegdheid wel over te waken dat de bevoegdheidssfeer waarover de (Vlaamse) gewestoverheid met betrekking tot de betreffende zeegebieden beschikt, niet wordt betreden. Voor zover in een aantal algemeen bindende bepalingen van het opgemaakte marien ruimtelijk plan een regeling kan worden gezien van de wijze waarop bepaalde activiteiten moeten worden verricht waarvoor de (Vlaamse) gewestoverheid bevoegd kan worden geacht, lijkt dat laatste wel het geval te zijn. Daarbij kan worden gedacht aan artikel 6, §§ 1 en 3, juncto artikel 10, § 1, 1°, en artikel 15, § 2, eerste streepje, van het ontwerp, in zoverre daarin de aanwending van welbepaalde visserijtechnieken of vaartuigen wordt opgelegd of verboden, en een vergunningsplicht wordt ingesteld voor recreatieve garnaalvisserij.

Waar integendeel louter wordt overgegaan tot de afbakening en vaststelling van de bestemming van bepaalde zones in combinatie met ruimtelijke voorschriften over het gebruik dat ervan kan worden gemaakt, kan worden aangenomen dat de federale overheid de haar toekomstige ordeningsbevoegdheid uitoefent, zelfs al betreffen de bestemming en het gebruik in kwestie in een aantal gevallen activiteiten waarvan de verrichting als dusdanig ressorteert onder de regelingsbevoegdheid van het Vlaamse Gewest.¹⁰

Wel dient erop te worden gewezen dat van de vaststelling van een marien ruimtelijk plan door de federale overheid een belangrijke invloed kan uitgaan op de mogelijkheid voor het Vlaamse Gewest om invulling te geven aan de eigen bevoegdheid die zich uitstrekt tot in de zeegebieden vermeld in artikel 2, 1°, van de wet van 20 januari 1999. De federale overheid heeft daar rekening mee te houden bij haar bevoegdheidsuitoefening, die in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaliteit.¹¹ In dat verband zou het sluiten van een samenwerkingsakkoord kunnen worden overwogen.”

op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het 'Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum', *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 746/1, (55) p. 64, nr. 3.2.2.

⁹ Voetnoot 10 uit het geciteerde advies 56.000/1: Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld artikel 7, §§ 2, 3, 5, 6 en 9 (natuurbehoud) en artikelen 7, § 7, 13, § 15, en 14, § 2 (defensie), van het ontwerp.

¹⁰ Voetnoot 11 uit het geciteerde advies 56.000/1: Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld de artikelen 8, § 6, juncto 9, § 10, artikel 9, §§ 6 tot en met 9, artikel 12 en artikel 15, §§ 3 en 4, van het ontwerp.

¹¹ Voetnoot 12 uit het geciteerde advies 56.000/1: Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: Overeenkomstig eerstgenoemd beginsel mag geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zo verregaande maatregelen nemen dat het voor een andere overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren (zie bijvoorbeeld GwH 10 november 2011, nr. 168/2011, B.23.1). Het

ALGEMENE OPMERKING

5.1. De artikelen 4 en 5 van het ontwerp bepalen dat de bijlagen 2 en 3 bij het ontworpen besluit, die uitvoering geven aan artikel 24, § 4, 2°, en 24, § 4, 3°, van de wet van 11 december 2022, “bindend [zijn] voor de federale overheid”.

Bijlage 1 bij het besluit, dat uitvoering geeft aan artikel 24, § 4, 1°, van de wet van 11 december 2022 wordt luidens artikel 3 van het ontwerp vastgesteld als “informatief deel”.

5.2. Luidens artikel 24, § 2, van de wet van 11 december 2022 is het marien ruimtelijk plan, dat door de Koning bij besluit wordt vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bindend. De niet-naleving van de voorschriften vastgesteld door of krachtens artikel 24, § 2, van de wet van 24 december 2022 wordt strafrechtelijk gesanctioneerd naar luid van artikel 44, § 1, van dezelfde wet.

Artikel 24, § 4, van de wet van 11 december 2022 stelt wat volgt over de bij het plan horende bijlagen:

“Het besluit bedoeld in paragraaf 2, wordt toegelicht door de volgende bijlagen:

1° een analyse van de ruimtegebruiken in de Belgische zeegebieden;

2° de gemaakte keuzes gemotiveerd aan de hand van economische, sociale en ecologische doelstellingen;

3° de acties tot uitvoering van het marien ruimtelijk plan;

4° een cartografische weergave van het plan”.

5.3. Er blijkt dus een discrepantie te bestaan tussen de wet van 11 december 2022, die de bijlagen als “toelichting” omschrijft, en de artikelen 4 en 5 van het ontwerp die bijlagen 2 en 3 als “bindend voor de federale overheid” aanduiden.

Niet alleen is het voor de federale overheid bindend verklaren van bijlage 2 die haar gemotiveerde beleidskeuzes bevat, doelloos, bovendien is er voor het voor de federale overheid bindend verklaren van beide bijlagen geen rechtsgrond. Artikel 24, § 4, 2° en 3° van de wet van 11 december 2022 bepaalt immers dat deze bijlagen louter als “toelichting” kunnen gelden bij het bindend marien ruimtelijk plan.

De artikelen 4 en 5 van het ontwerp dienen bijgevolg te worden geherformuleerd met weglating van de zinsnede “bindend voor de federale overheid”. Deze bepalingen kunnen bijvoorbeeld als volgt worden geschreven:

- “Bijlage 2 bij dit besluit bevat de ‘Langetermijnvisie, doelstellingen en indicatoren, en ruimtelijke beleidskeuzes’, zoals voorgeschreven door artikel 24, § 4, 2°, van de Wet” (artikel 4).

laatstgenoemde beginsel houdt voor de federale overheid en voor de deelgebieden de verplichting in om, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet te verstoren; het betreft meer dan het loutere uitoefenen van bevoegdheden: het geeft aan in welke geest dat moet geschieden (zie bijvoorbeeld GwH 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.11.1).

- “Bijlage 3 bij dit besluit bevat de ‘Acties tot uitvoering van het marien ruimtelijk plan’, zoals voorgeschreven door artikel 24, § 4, 3°, van de Wet” (artikel 5).¹²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. De aanhef dient te worden aangepast in overeenstemming met hetgeen hiervoor met betrekking tot de rechtsgrond is gesteld. Dit houdt in dat:

- in het tweede lid, dat refereert aan de wet van wet van 13 juni 1969,
 - ° de vermelding “artikel 3, § 1, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 20 januari 1999 en 22 april 1999” dient te worden vervangen door “artikel 3, § 2, eerste lid, vervangen bij de wet van 11 december 2022”
 - ° bijkomend dient verwezen te worden naar de artikelen 5, tweede en derde lid, en 6, eerste lid, van deze wet;
- in het vierde lid, dat refereert aan de wet van 23 april 2021 dient verwezen te worden naar artikel 12 in plaats van artikel 7, § 3;
- in het vijfde lid, dat refereert aan de wet van 11 december 2022, bijkomend dient te worden verwezen naar de artikelen 7 en 25 van deze wet. Artikel 24, § 4, van deze wet dient het ontwerp niet tot rechtsgrond en moet worden geschrapt.

6.2. In het zesde lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 van het koninklijk besluit van 8 november 2023 ‘betreffende de instelling van een raadgevende commissie en de procedure tot aanneming van een marien ruimtelijk plan in de Belgische zeegebieden’. Dat koninklijk besluit strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond, en het ontwerp beoogt evenmin dat koninklijk besluit te wijzigen of op te heffen. De artikelen van dit koninklijk besluit die in het zesde lid worden aangehaald, bepalen wel de procedure die dient te worden gevolgd bij het vaststellen van het marien ruimtelijk plan. In die zin kan de verwijzing voor een goed begrip van de regeling worden opgenomen in de vorm van een considerans (“Overwegende dat...”) die dient te volgen op de verwijzingen naar de voorgeschreven vormvereisten.¹³

¹² Artikel 3 dat declaratief bepaalt dat de bijlagen 1 en 4 “als informatief deel” worden vastgesteld, kan ook in dezelfde zin worden geherformuleerd.

¹³ Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 24 en 25, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 6

7. De wet van 11 december 2022 wordt onder het ontworpen artikel 2, § 1, 22°, gedefinieerd als “wet”. Het is dan ook niet nodig het opschrift van deze wet voluit op te nemen in de ontworpen §§ 3 en 4.

Artikel 14

8. De nummering van de afdeling waartoe dit artikel behoort, is niet correct. Het betreft afdeling 4.

Artikel 27

9. In § 3 moet de zinsnede “art. 27, § 1, 1°”, vervangen worden door “paragraaf 1, 1°”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins dans les espaces marins belges pour la période de 2026 à 2034¹. Le plan d'aménagement des espaces marins à établir est censé se substituer au plan d'aménagement des espaces marins établi par l'arrêté royal du 22 mai 2019 'relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins pour la période de 2020 à 2026 dans les espaces marins belges', que l'article 30 du projet vise à abroger. Le projet délimite les espaces marins belges, circonscrit différentes zones et définit les conditions à respecter dans ces zones (articles 6 à 27 du projet).

La réglementation en projet tend à transposer partiellement en droit interne la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 'établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime', ainsi que la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages' et la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 'concernant la conservation des oiseaux sauvages' (article 1^{er}). Il résulte du premier alinéa du préambule que le projet vise également à mettre en œuvre le règlement (UE) 2024/1191 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 'relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869'.

En outre, le projet contient un certain nombre de dispositions modifiant l'arrêté royal du 1^{er} 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' (article 28) et l'arrêté royal du 4 février 2020 'établissant des zones de sécurité dans les espaces marins sous la juridiction de la Belgique' (article 29).

L'arrêté royal envisagé entre en vigueur le 20 mars 2026 (article 30).

¹ L'article 2, 33°, de la loi du 11 décembre 2022 'visant la protection du milieu marin et l'organisation de l'aménagement des espaces marins belges' définit le « plan d'aménagement des espaces marins » comme « un plan qui organise la structure spatiale pour les activités humaines dans les espaces marins afin d'atteindre des objectifs écologiques, économiques, et sociaux ».

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'article 24, § 2, de la loi du 11 décembre 2022 procure un fondement juridique à l'établissement du nouveau plan d'aménagement des espaces marins et à l'abrogation du plan similaire existant.

Les articles 8, 9, 11, 22 et 24 du projet trouvent un fondement juridique plus spécifique dans la loi du 11 décembre 2022 et, en particulier, dans les articles 7, 9, § 1^{er}, 10, §§ 2 et 3, 25 et 27 de cette loi ².

3.2. D'autres dispositions du projet trouvent, à titre complémentaire ou non, un fondement juridique dans des articles d'autres lois que celle du 11 décembre 2022.

3.2.1. L'article 2.5.1.2 du Code belge de la navigation procure un fondement juridique à l'interdiction d'ancrage prévue à l'article 9, § 4, du projet.

3.2.2. Les articles 19 et 28 du projet tirent leur fondement juridique des articles 3, § 2, alinéa 1^{er}, et 4, alinéa 2, 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'.

3.2.3. L'article 26 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 12 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 habilite le Roi à prendre des mesures réglementaires de protection du patrimoine culturel subaquatique et des épaves qui sont assimilées au patrimoine culturel subaquatique ³.

3.2.4. L'article 29 du projet, qui modifie l'arrêté royal du 4 février 2020 'établissant des zones de sécurité dans les espaces marins sous la juridiction de la Belgique', trouve son fondement juridique dans les articles 5, alinéas 2 et 3, et 6, alinéa 1^{er}, 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'.

COMPÉTENCE

4. Dès lors que, par exemple, les articles 10, § 2, 17, 18 et 24 du projet soumis pour avis sont analogues à ceux des projets d'arrêté royal sur lesquels le Conseil d'État, section de

² Les articles 10, § 1^{er}, et 24, § 4, de la loi du 11 décembre 2022, mentionnés dans le préambule du projet, ne procurent pas de fondement juridique.

³ L'article 7, § 3, de la loi du 23 avril 2021, mentionné dans le préambule du projet, ne procure par contre pas de fondement juridique.

législation, a donné les avis 54.892/1⁴ et 65.000/1⁵, les observations citées de ces avis relatives à la compétence de l'autorité fédérale peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* au projet à l'examen :

« 5. Dans l'avis 54.892/1 du 14 février 2014 relatif à un projet devenu l'arrêté royal du 20 mars 2014 précité, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes en ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale :

‘4.1. On peut considérer que l'établissement d'un plan d'aménagement des espaces marins règle un aspect de l'aménagement du territoire dans les ‘espaces marins’ définis à l'article 2, 1^o, de la loi du 20 janvier 1999 comme ‘la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental, visé par la loi du 13 juin 1969 sur le plateau continental de la Belgique’.

En principe, l'aménagement du territoire est une compétence matérielle des régions, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’. Cependant, les régions ne sont habilitées à régler les matières qui leur sont dévolues que dans les limites de leur sphère de compétence territoriale, qui est définie à l'article 5, alinéa 1^{er}, de la Constitution, à l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 et à l'article 2, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux Institutions bruxelloises’. Il n'est pas en leur pouvoir d'édicter des règles concernant les territoires situés en dehors de leur sphère de compétence territoriale. En vertu de la compétence résiduelle dont il dispose à cet égard, c'est en effet au législateur fédéral qu'il appartient d'établir de telles règles.

Le Conseil d'État, section de législation, considère que les espaces marins visés à l'article 2, 1^o, de la loi du 20 janvier 1999 n'ont pas été intégrés dans la division du territoire en régions. Cela implique qu'une disposition de droit interne dont l'objet se situe dans ces espaces doit être supposée relever de la compétence de l'autorité fédérale⁶.

Dans des domaines bien déterminés, les régions, ou du moins la Région flamande, est bel et bien compétente pour prendre des mesures dans une partie au moins des espaces marins concernés ; soit parce que cette compétence est inscrite expressément dans la loi spéciale du 8 août 1980⁷, soit parce qu'elle doit être réputée inhérente à une attribution de compétence ainsi exprimée⁸.

⁴ Avis C.E. 54.892/1 du 14 février 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 mars 2014 ‘relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins’.

⁵ Avis C.E. 65.000/1 du 15 janvier 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 mai 2019 ‘relatif à l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins pour la période de 2020 à 2026 dans les espaces marins belges’.

⁶ Note de bas de page 7 de l'avis 65.000/1 cité : Note 1 de l'avis cité : Voir l'avis C.E. 33.136/VR du 18 juin 2002 sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative en matière d'organisation du marché de l'électricité’, pp. 4-5, n^o 2 ; l'avis C.E. 49.570/3 du 31 mai 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 8 janvier 2012 ‘portant modifications de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations’, *Doc. parl.*, Chambre, 2010-11, n^o 53-1725, (262) p. 268, n^o 6. Voir en outre, en ce qui concerne la limitation au cas d'un dispositif de droit interne, l'avis C.E. 41.029/2/V du 11 septembre 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 9 avril 2007 ‘relative à la découverte et à la protection d'épaves’, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n^o 51-2749/001, (19) pp. 19-22 ; l'avis C.E. 52.794/3 du 22 février 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 12 juillet 2013 ‘portant assentiment à la Convention internationale de Nairobi de 2007 sur l'enlèvement des épaves, et aux annexes, faites à Nairobi le 18 mai 2007’, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-13, n^o 2049/1, (21) pp. 25-27, n^o 2-3.2.

⁷ Note de bas de page 8 de l'avis 65.000/1 cité : Note 2 de l'avis cité : Voir l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2^o, 3^o, 4^o et 9^o, combiné avec l'alinéa 2, et l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, phrase introductive de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁸ Note de bas de page 9 de l'avis 65.000/1 cité : Note 3 de l'avis cité : En ce qui concerne ce dernier point, voir C.C., 16 janvier 1997, n^o 2/97, B.15.1-B.18, et, avec référence à cet arrêt, l'avis C.E. 38.901/3 du 20 septembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 16 juin 2006 ‘relatif à l'assistance à la navigation sur les voies d'accès maritimes et à

4.2. Il découle avant tout de ce qui précède qu'un dispositif de droit interne comme le plan d'aménagement des espaces marins relève de la compétence de l'autorité fédérale. Ce dispositif doit toutefois se concevoir comme un dispositif (de planification) de l'aménagement du territoire, donc comme un dispositif qui a essentiellement pour objet de régler la destination et l'utilisation des espaces marins visés à l'article 2, 1^o, de la loi du 20 janvier 1999 en les scindant selon les possibilités de destination et d'utilisation prévues à cet effet et en définissant des prescriptions pour ce faire. Du point de vue de la fixation des compétences distinctes de l'autorité fédérale et de l'autorité régionale (flamande), il importe peu que le plan d'aménagement des espaces marins contienne également des prescriptions relatives à des matières autres que l'aménagement du territoire mais pour lesquelles les régions doivent être réputées tout aussi incompétentes (sur le plan territorial) ⁹.

Dans le cadre de l'exercice de [la] compétence concernée, l'autorité fédérale se doit toutefois de veiller à ne pas empiéter sur la sphère de compétences de l'autorité régionale (flamande) concernant lesdits espaces marins. Tel semble bel et bien être le cas dans la mesure où l'on peut apercevoir, dans un certain nombre de dispositions générales contraignantes du plan d'aménagement des espaces marins établi, des mesures réglant la manière dont doivent être exercées certaines activités pour lesquelles l'autorité régionale (flamande) peut être considérée comme compétente. À cet égard, songeons à l'article 6, §§ 1^{er} et 3, combiné avec l'article 10, § 1^{er}, 1^o, et l'article 15, § 2, premier tiret, du projet, en tant que ceux-ci imposent ou interdisent l'utilisation de techniques ou de bateaux de pêche spécifiques, et instaurent une obligation d'autorisation pour la pêche récréative à la crevette.

En revanche, dans la mesure où le projet se borne à délimiter et à déterminer la destination de certaines zones en combinaison avec des prescriptions spatiales quant à l'utilisation qui peut en être faite, on peut admettre que l'autorité fédérale exerce les compétences qui lui reviennent en matière d'aménagement, même si la destination et l'utilisation en question concernent, dans un certain nombre de cas, des activités dont l'exercice en tant que tel relève de la compétence réglementaire de la Région flamande ¹⁰.

Il convient toutefois de souligner que l'établissement d'un plan d'aménagement des espaces marins par l'autorité fédérale peut avoir une influence importante sur la possibilité pour la Région flamande de mettre en œuvre ses compétences propres qui s'étendent jusqu'aux espaces marins mentionnés à l'article 2, 1^o, de la loi du 20 janvier 1999. L'autorité fédérale se doit d'en tenir compte dans l'exercice de ses compétences, qui doit être conforme au principe de proportionnalité et au principe de la loyauté fédérale ¹¹. La conclusion d'un accord de coopération pourrait être envisagée à cet égard ».

l'organisation du 'Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum'', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-06, n° 746/1, (55) p. 64, n° 3.2.2.

⁹ *Note de bas de page 10 de l'avis 65.000/1 cité : Note 4 de l'avis cité* : Voir par exemple l'article 7, §§ 2, 3, 5, 6 et 9 (conservation de la nature) et les articles 7, § 7, 13, § 15, et 14, § 2 (défense), du projet.

¹⁰ *Note de bas de page 11 de l'avis 65.000/1 cité : Note 5 de l'avis cité* : Voir par exemple l'article 8, § 6, combiné avec l'article 9, § 10, l'article 9, §§ 6 à 9, l'article 12 et l'article 15, §§ 3 et 4, du projet.

¹¹ *Note de bas de page 12 de l'avis 65.000/1 cité : Note 6 de l'avis cité* : Conformément au premier principe cité, il est interdit à toute autorité de mener la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée (voir par exemple C.C., 10 novembre 2011, n° 168/2011, B.23.1). Le second principe cité implique, pour l'autorité fédérale et pour les

OBSERVATION GÉNÉRALE

5.1. Les articles 4 et 5 du projet disposent que les annexes 2 et 3 de l'arrêté en projet, qui mettent en œuvre l'article 24, § 4, 2°, et l'article 24, § 4, 3°, de la loi du 11 décembre 2022, « [sont] contraignante[s] pour l'autorité fédérale ».

Selon l'article 3 du projet, l'annexe 1 du projet, qui met en œuvre l'article 24, § 4, 1°, de la loi du 11 décembre 2022, est arrêtée en tant que « partie informative ».

5.2. Selon l'article 24, § 2, de la loi du 11 décembre 2022, le plan d'aménagement des espaces marins, fixé par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, est contraignant. Le non-respect des dispositions fixées par l'article 24, § 2, de la loi du 24 décembre 2022 ou en vertu de celui-ci, est sanctionné pénalement aux termes de l'article 44, § 1^{er}, de la même loi.

L'article 24, § 4, de la loi du 11 décembre 2022 dispose ce qui suit à propos des annexes afférentes au plan :

« L'arrêté visé au paragraphe 2, est expliqué par les annexes suivantes :

‘1° une analyse spatiale des espaces marins belges ;

2° les choix effectués motivés sur la base d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux ;

3° les actions d'exécution du plan d'aménagement des espaces marins ;

4° une représentation cartographique du plan' ».

5.3. Il semble donc qu'il existe une discordance entre la loi du 11 décembre 2022, qui définit les annexes comme « explications », et les articles 4 et 5 du projet qui désignent les annexes 2 et 3 comme « contraignantes pour l'autorité fédérale ».

Non seulement il est inutile de rendre contraignante pour l'autorité fédérale l'annexe 2 qui contient ses choix politiques motivés, mais, en outre, il n'existe pas de fondement juridique permettant de rendre les deux annexes contraignantes pour cette autorité. En effet, l'article 24, § 4, 2° et 3°, de la loi du 11 décembre 2022 dispose que ces annexes peuvent simplement valoir comme « explications » du plan d'aménagement des espaces marins contraignant.

Par conséquent, les articles 4 et 5 du projet devront être reformulés en omettant le segment de phrase « contraignante pour l'autorité fédérale ». Ces dispositions peuvent par exemple être libellées comme suit :

- « L'annexe 2 du présent arrêté contient les 'Vision à long terme, objectifs et indicateurs, et décisions stratégiques d'aménagement', conformément aux prescriptions de l'article 24, § 4, 2°, de la loi » (article 4).

entités fédérées, l'obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles exercent leurs compétences ; il concerne plus que le simple exercice des compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire (voir par exemple C.C., 18 janvier 2012, n° 7/2012, B.11.1).

- « L'annexe 3 du présent arrêté contient les 'Actions en fonction de la réalisation du plan d'aménagement des espaces marins', conformément aux prescriptions de l'article 24, § 4, 3°, de la loi » (article 5) ¹².

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6.1. Le préambule doit être adapté conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique. Il en résulte que :

- à l'alinéa 2, qui fait référence à la loi du 13 juin 1969,
 - ° on remplacera la mention « l'article 3, § 1, alinéa premier, modifié par la loi du 20 janvier 1999 et du 22 avril 1999 » par « l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, remplacé par la loi du 11 décembre 2022 » ;
 - ° on visera en outre les articles 5, alinéas 2 et 3, et 6, alinéa 1^{er}, de cette loi ;
- à l'alinéa 4, qui fait référence à la loi du 23 avril 2021, il convient de viser l'article 12 et non l'article 7, § 3 ;
- à l'alinéa 5, qui fait référence à la loi du 11 décembre 2002, il convient de viser en outre les articles 7 et 25 de cette loi. L'article 24, § 4, de cette loi ne procure pas de fondement juridique au projet et doit être supprimé.

6.2. Le sixième alinéa du préambule du projet vise les articles 4, 5, 6, 7 et 8 de l'arrêté royal du 8 novembre 2023 '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'. Cet arrêté royal ne procure pas de fondement juridique à la réglementation en projet, et le projet ne vise pas non plus à le modifier ou à l'abroger. Les articles de cet arrêté royal, cités au sixième alinéa, déterminent cependant la procédure à suivre pour l'établissement du plan d'aménagement des espaces marins. En ce sens, pour une bonne compréhension de la réglementation, la référence peut être mentionnée sous la forme d'un considérant (« Considérant que ... »), qui suivra les références aux formalités prescrites ¹³.

¹² L'article 3, qui dispose de manière déclarative que les annexes 1 et 4 sont arrêtées « en tant que partie informative » peut également être reformulé dans le même sens.

¹³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n^{os} 24 et 25, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvstconsetat.be).

Article 6

7. L'article 2, § 1^{er}, 22°, en projet définit la loi du 11 décembre 2022 comme étant la « loi ». Il n'est dès lors pas nécessaire de reproduire l'intitulé de cette loi dans son intégralité dans les §§ 3 et 4 en projet.

Article 14

8. La numérotation de la section dont fait partie cet article n'est pas correcte. Il s'agit de la section 4.

Article 27

9. Au § 3 (lire § 3 et non § 2 dans le texte français), on remplacera le membre de phrase « à l'article 27, § 1^{er}, 1° » par « au paragraphe 1^{er}, 1° ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC