

KONINKRIJK BELGIE.ROYAUME DE BELGIQUE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 18e februari 1964 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de inrichting van domaniale natuurreservaten en tot instelling van een Hogé Raad voor de domaniale natuurreservaten en de natuurbescherming", heeft de 28e februari 1964 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 18 février 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la constitution de réserves naturelles domaniales et instituant un Conseil Supérieur des réserves naturelles domaniales et de la conservation de la nature", a donné le 28 février 1964 l'avis suivant :

Hoewel het voorgelegd ontwerp ertoe strekt het koninklijk besluit van 21 maart 1957, zoals thans gewijzigd, volledig te vervangen stelt men vast dat het in hoofdzaak tot doel heeft de bevoegdheid van de Hoge Raad voor de natuurreservaten tot de natuurbescherming uit te breiden. Voor het overige bevat het wijzigingen van louter bijkomstige aard.

De artikelen 1 en 2 zijn de trouwe weergave van de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 21 maart 1957 zoals zij door het koninklijk besluit van 23 april 1958 werden gewijzigd.

Omtrent de bepaling van artikel 2, eerste lid, dat eerst door dit laatste koninklijk besluit in het koninklijk besluit van 1957 ingelast werd, heeft de Raad van State in zijn advies nr L. 6193 van 29 maart 1958 een opmerking gemaakt, die dient in herinnering gebracht. Zij luidde als volgt :

"Het ontwerp strekt ertoe de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 21 maart 1957 betreffende de inrichting van natuurreservaten en tot instelling van een Hoge Raad voor de natuurreservaten aan te vullen met een bepaling die uitdrukkelijk verklaart dat de in uitzicht gestelde maatregelen geen afbreuk mogen doen aan de bij artikel 13, tweede lid, van de wet op de jacht van 28 februari 1882 bepaalde rechten.

Hoewel de Minister van Landbouw de mening is toegedaan dat bewuste bepalingen niet in het minst inbreuk hebben gemaakt op de rechten van de Kroon wat de jacht betreft, stelt hij die wijziging van genoemd besluit voor om alle mogelijke twijfel hieromtrent weg te nemen.

Het lijdt geen twijfel dat deze bepalingen die enkel op artikel 29 van de Grondwet steunen en er alleen toe strekken het beheer van aan de Staat toebehorende gronden die tot natuurreservaat worden ingericht aan de Minister van Landbouw op te dragen, geen inbreuk kunnen maken op enig recht dat om het even wie zou kunnen doen

gelden tegenover de Staat - die hier eenvoudig zal kunnen optreden als eigenaar van zijn privaat domein en derhalve ter zake geen gebruik zal maken van zijn imperium - en zulks niet alleen wanneer zodanig recht voortvloeit uit enige wetsbepaling, doch eveneens wanneer het zijn oorsprong vindt in een reglementaire bepaling of zelfs in een overeenkomst.

Maakt men uitdrukkelijk voorbehoud voor een bepaald recht, dan verwekt men meteen de indruk dat bewuste bepalingen toelaten andere rechten over het hoofd te zien.

Mocht men daarentegen een algemeen voorbehoud maken, dan zou dit er op neerkomen uitdrukkelijk te bepalen dat de in uitzicht gestelde maatregelen binnen de perken van de wettigheid moeten blijven, hetgeen te vanzelfsprekend is om in een tekst te worden vastgelegd.

De voorgenomen wijziging van het koninklijk besluit komt de Raad van State dan ook alleszins onnodig en zelfs ongewenst voor.

+
+ +

Wat de vrijwaring van de uit artikel 13 van de wet van 28 februari 1882 voortvloeiende rechten betreft, kan men trouwens vaststellen dat het huidige artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 maart 1957 reeds in algemene bewoordingen bepaalt dat de bij dat artikel bedoelde maatregelen niet mogen afwijken van bepalingen inzake domeingoederen die in de wet zelve vervat zijn.

+
+ +

...

Indien artikel 1 bepaalt, dat de koninklijke besluiten, waarbij bepaalde Rijksgronden worden aangewezen om tot natuurreservaat te worden ingericht, geen afbreuk mogen doen aan rechten van derden, dan zijn de maatregelen bedoeld bij artikel 2 noodzakelijkerwijs aan dezelfde beperking onderworpen en moet, in elk geval, in dit laatste artikel niet opnieuw hetzelfde voorbehoud worden gemaakt.

Artikel 2 van het ontwerp is dus in elk geval overbodig".

.../...

Zoals artikel 3 thans is gesteld wekt het de indruk als zou er tot hiertoe nog geen Hoge Raad zijn ingesteld, dan wanneer in feite alleen de bevoegdheid van de bestaande Raad wordt uitgebreid en zijn samenstelling wordt gewijzigd.

De doelstelling van het ontwerp zal juist worden weergegeven indien voor artikel 3, eerste lid, volgende redactie wordt gebezigd :

"Artikel 3.-

De Raad ingesteld bij het koninklijk besluit van 21 maart 1957 heet voortaan Hoge Raad voor de domaniale natuurreservaten en de natuurbescherming; hij is ermede belast advies uit te brengen omtrent alle vraagstukken die hem door de Minister van Landbouw worden voorgelegd betreffende het behoud en het beheer van de domaniale natuurreservaten en meer in het algemeen het behoud van de natuur".

In artikel 8 vervange men "kwesties" door "commissies".

Benevens het koninklijk besluit van 21 maart 1957 en het wijzigend besluit van 23 april 1958 wil artikel 12, eerste lid, de koninklijke besluiten van 25 januari 1958, 21 februari 1958 en 12 oktober 1962 opheffen.

Het betreft hier drie benoemingsbesluiten waarbij de thans in functie zijnde leden van de Hoge Raad voor de natuurreservaten zijn benoemd. Deze benoemingsbesluiten hebben niets gemeens met het ontwerp.

De bedoeling is blijkbaar een einde te stellen aan de mandaten van de bij die besluiten benoemde leden om de Hoge Raad op grond van de artikelen 4 en volgende van het ontwerp onmiddellijk opnieuw samen te stellen.

Om te vermijden dat er een hiaat zou ontstaan tussen het einde van het mandaat van de vroeger benoemde leden en het in functie treden van de op grond van het ontwerp aangestelde leden, verdient het aanbeveling een afzonderlijk artikel in het ontwerp in te voegen, dat kan worden gesteld als volgt en de plaats van artikel 12 zou moeten innemen :

"Artikel 12.-

De mandaten van de benoemde leden nemen een einde op het tijdstip dat de Hoge Raad, overeenkomstig artikel 4 van dit besluit, is samengesteld".

De tekst van de besluiten, opgesomd in artikel 12, tweede lid, is de Raad van State niet bekend. Alleen de koninklijke besluiten van 23 mei 1957 en 29 augustus 1957 werden in het Belgisch Staatsblad bij uittreksel bekendgemaakt. Indien deze besluiten niet strijdig zijn met het bepaalde in het ontwerp, is het overbodig te bevestigen dat ze niettemin van kracht blijven. Dit lid kan derhalve worden weggelaten.

Het is niet gebruikelijk opschriften en consideransen van bestaande besluiten te wijzigen. Dergelijke wijzigingen zijn nutteloos wat de consideransen betreft en van aard verwarring te scheppen waar het om opschriften gaat. ~~Derhalve moeten~~ het derde, vierde en vijfde lid van artikel 12 wegvallen.

Na het nieuwe artikel 12 stelle men de opheffingsbepaling, waarvoor volgende redactie in overweging wordt gegeven :

"Artikel 13.-

Het koninklijk besluit van 21 maart 1957 betreffende de inrichting van natuurreservaten en tot instelling van een Hoge Raad voor de natuurreservaten, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 25 januari en 23 april 1958, wordt opgeheven".

Derhalve wordt artikel 13 van het ontwerp vernummerd.

Bien que le projet remplace entièrement l'arrêté royal du 21 mars 1957, tel qu'il a été modifié, son objet principal est d'étendre la compétence du Conseil supérieur des réserves naturelles à la conservation de la nature. Pour le reste il ne contient que des modifications d'ordre secondaire.

Les articles 1er et 2 sont identiques aux articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 21 mars 1957, tels qu'ils ont été modifiés par l'arrêté royal du 23 avril 1958.

Au sujet de la disposition de l'article 2, alinéa 1er, inséré par le dernier arrêté royal dans l'arrêté royal de 1957, le Conseil d'Etat, dans son avis L. 6193 du 29 mars 1958, a émis une observation qu'il estime opportun de rappeler. Cette observation était la suivante :

"Le projet tend à compléter les articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 21 mars 1957 relatif à la constitution de réserves naturelles et instituant un Conseil supérieur des réserves naturelles, par une disposition prévoyant expressément que les mesures envisagées ne peuvent porter atteinte aux droits visés à l'article 13, alinéa 2, de la loi sur la chasse du 28 février 1882.

Bien qu'il soit d'avis que lesdites mesures ne portent aucun préjudice aux droits de la Couronne en matière de chasse, le Ministre de l'Agriculture propose d'apporter cette modification à l'arrêté précité, afin d'exclure toute incertitude sur ce point.

Il ne fait pas de doute que ces dispositions, fondées uniquement sur l'article 29 de la Constitution et dont le seul objet est de confier, au Ministre de l'Agriculture, la gestion des terrains appartenant à l'Etat qui sont constitués en réserves naturelles, ne peuvent porter atteinte à quelque droit que ce soit,

.../...

que n'importe qui pourrait faire valoir vis-à-vis de l'Etat - lequel ne pourra agir ici que comme propriétaire de son domaine privé et ne fera, dès lors, en cette matière, aucun usage de son imperium - , non seulement lorsqu'un tel droit découle d'une disposition légale, mais encore lorsqu'il trouve son origine dans une disposition réglementaire ou même dans une convention.

Formuler expressément une réserve à l'égard d'un droit déterminé susciterait l'impression que les dispositions dont s'agit permettent d'ignorer d'autres droits.

Formuler, au contraire, une réserve générale, reviendrait à affirmer expressément que les mesures envisagées doivent demeurer dans les limites de la légalité, ce qui est par trop évident pour être prévu dans un texte.

Le Conseil d'Etat estime, en conséquence, que la modification projetée de l'arrêté royal est inutile et peu souhaitable même.

+

+ +

Pour ce qui est de la sauvegarde des droits découlant de l'article 13 de la loi du 28 février 1882, l'on peut d'ailleurs constater que l'actuel article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 mars 1957 prévoit déjà, en termes généraux, que les mesures visées par cet article ne peuvent déroger, en ce qui concerne les terres domaniales, aux dispositions qui font l'objet de la loi elle-même.

+

+ +

...

Si l'article 1er dispose que les arrêtés royaux déterminant les terrains de l'Etat qui feront partie des réserves naturelles ne peuvent porter atteinte aux droits de tiers, les mesures visées à l'article 2 sont, par voie de conséquence, soumises à la même restriction; dès lors, il n'y a pas lieu de formuler de nouveau la même réserve dans cet article.

L'article 2 du projet est donc, en tout état de cause, superflu".

.../...

Tel que l'article 3 est conçu, il donne à croire qu'il institue un conseil supérieur alors qu'en réalité le projet étend la compétence et modifie la composition du conseil existant.

La rédaction ci-après proposée pour l'alinéa 1er de l'article 3 ferait mieux ressortir cette portée:

"Article 3.-

Le conseil institué par l'arrêté royal du 21 mars 1957 prend désormais la dénomination de Conseil supérieur des réserves naturelles domaniales et de la conservation de la nature; il a pour mission de donner son avis sur toutes questions que lui soumet le Ministre de l'Agriculture concernant la conservation et la gestion des réserves naturelles domaniales et, plus généralement, la conservation de la nature".

A l'article 8, il convient de lire "commission" au lieu de "questions".

Outre l'arrêté royal du 21 mars 1957 et l'arrêté modificatif du 23 avril 1958, article 12, alinéa 1er, abroge les arrêtés royaux des 25 janvier 1958, 21 février 1958 et 12 octobre 1962.

Il s'agit ici de trois arrêtés portant nomination des membres actuels du Conseil supérieur des réserves naturelles. Ces arrêtés de nomination sont sans point commun avec le projet.

Apparemment l'intention est de mettre fin aux mandats des membres nommés par ces arrêtés et de reconstituer aussitôt le Conseil supérieur sur la base des articles 4 et suivants du projet.

Afin d'éviter qu'il y ait solution de continuité entre la fin du mandat des membres antérieurement nommés et l'entrée en fonction des membres nommés en vertu du projet, il conviendrait d'insérer dans celui-ci, à la place de l'article 12, un article nouveau rédigé ainsi qu'il suit :

"Article 12.-

Les mandats des membres nommés prennent fin dès la constitution du Conseil supérieur en conformité de l'article 4 du présent arrêté".

Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance du texte des arrêtés énumérés à l'article 12, alinéa 2. Seuls les arrêtés royaux des 23 mai 1957 et 29 août 1957 ont été publiés par extrait au Moniteur belge. Si ces arrêtés ne sont pas contraires aux dispositions du projet, il est superflu de confirmer leur maintien en vigueur. Cet alinéa peut donc être omis.

Il n'est pas d'usage de modifier les intitulés et les considérants d'arrêtés qui sont encore en vigueur. De telles modifications sont inutiles en tant qu'elles portent sur les considérants et de nature à engendrer la confusion dans la mesure où elles concernent l'intitulé. Les alinéas 3, 4 et 5 devraient donc être supprimés.

La disposition abrogatoire à insérer à la suite du nouvel article 12, se présenterait alors ainsi :

"Article 13.-"

L'arrêté royal du 21 mars 1957 relatif à la constitution de réserves naturelles et instituant un Conseil supérieur des réserves naturelles, modifié par les arrêtés royaux des 25 janvier et 23 avril 1958, est abrogé".

L'article 13 du projet devient l'article 14.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F.LEPAGE,	raadsheer van State,	voorzitter,
Messieurs :	conseiller d'Etat,	président,

H.BUCH,	raadsheren van State,
G.VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat,

G.VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
--------------	--

J.DE MEYER,	assesseurs de la section de législation,
-------------	---

Mevrouw : J.DE KOSTER,	adjunct-griffier,	griffier.
Madame :	greffier adjoint,	greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht
door de H.M.GROMMEN, substituut.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par
M.M.GROMMEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - DE PRESIDENT,

(get.) J.DE KOSTER.

(get.) F.LEPAGE.