KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.709/3
VAN 31 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 mei 2011 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van een veiligheidszone rond de kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen in de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid", heeft het volgende advies gegeven:

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet 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 welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een veiligheidszone in te stellen rondom de kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen in de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid en om nadere regels in verband hiermee te bepalen.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door 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 en door artikel 38 van de wet van 22 april 1999 betreffende de exclusieve economische zone van België in de Noordzee.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 5, tweede en derde lid, en 6, eerste lid, van de aldaar vermelde wet van 13 juni 1969.

6. Overeenkomstig hetgeen betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 4), dient in het tweede lid van de aanhef enkel te worden verwezen naar artikel 38 van de aldaar vermelde wet van 22 april 1999. De verwijzing naar de artikelen 37, 39 en 59 van die wet dient te worden weggelaten. Deze artikelen bieden immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Aangezien de in het derde lid van de aanhef vermelde wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, kan de verwijzing naar deze wet worden weggelaten.

8. In het vierde lid van de aanhef dient ook te worden verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën van 7 april 2011.

9. Volgens de geldende wetgevingstechnische voorschriften verdient het aanbeveling de verwijzing naar het advies van de Raad van State te redigeren als volgt:

"Gelet op advies 49.709/3 van de Raad van State, gegeven op 31 mei 2011, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".[1]

10. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient de

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1 en formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

adviesaanvraag niet met redenen te worden omkleed.[2] Het zevende lid van de aanhef kan dan ook worden weggelaten.

Artikel 3

11. Luidens artikel 3 wordt een veiligheidszone van maximaal vijfhonderd meter ingesteld rondom kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen, zowel in de constructiefase als in de exploitatiefase, gemeten vanaf elk punt van de buitengrens ervan.

Zoals die bepaling is geredigeerd, kan de veiligheidszone echter minder dan vijfhonderd meter zijn. Volgens het verslag aan de Koning daarentegen wordt met artikel 3 beoogd een veiligheidszone van vijfhonderd meter in te stellen rondom kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde aan de auditeur-verslaggever het volgende geantwoord:

"Il s'agit d'une distance 'non flexible'. Le terme 'maximale' pourrait être retiré."

Gelet hierop dient artikel 3 te worden aangepast.

Artikel 6

12. In artikel 6, eerste lid, wordt bepaald dat, onverminderd artikel 3, tijdens de constructiefase van een kunstmatig eiland, een installatie of een inrichting, tijdelijke bijkomende specifieke veiligheidsmaatregelen kunnen worden genomen door de betrokken bevoegde overheden alsook werkzones kunnen worden vastgelegd.

Om nadere toelichting gevraagd betreffende de draagwijdte van die ontworpen bepaling, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "L'idée était de permettre des mesures temporaires éventuellement plus larges que la zone de 500 m. autour de l'éolienne en construction pour régler la circulation des bateaux sur demande par exemple de la police en complément du règlement de police de la mobilité."

[2] *Ibidem.*, nr. 236, a).

12.1. Gelet op het antwoord van de gemachtigde waaruit blijkt dat een veiligheidszone groter kan zijn dan vijfhonderd meter, lijkt artikel 6, eerste lid, in de interpretatie[3] die eraan wordt gegeven door de gemachtigde, in beginsel strijdig te zijn met artikel 60, lid 5, van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982[4] (hierna: het Zeerechtverdrag), welke bepaling luidt als volgt:

> "De breedte van de veiligheidszone wordt vastgesteld door de kuststaat, met inachtneming van toepasselijke internationale normen. Zulke zones dienen zodanig te zijn dat wordt verzekerd dat zij op redelijke wijze zijn aangepast aan de aard en de functie van de kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen en zij mogen niet groter zijn dan 500 meter rondom, gemeten van elk punt van de buitenste lijn van deze eilanden, installaties of inrichtingen, behalve zoals toegestaan bij algemeen aanvaarde internationale normen of zoals aanbevolen door de bevoegde internationale organisatie. Aan de omvang van de veiligheidszones dient voldoende bekendheid te worden gegeven."

Tenzij de stellers van het ontwerp zouden kunnen aantonen dat het "bij algemeen aanvaarde internationale normen" is toegestaan of "door de bevoegde internationale organisatie" wordt aanbevolen dat tijdens de constructiefase een veiligheidszone rondom kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen kan worden ingesteld die groter is dan vijfhonderd meter, volgt uit artikel 60, lid 5, van het Zeerechtverdrag, dat artikel 6, eerste lid, van het ontwerp, niet zo mag worden gelezen dat een veiligheidszone rondom kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen groter kan zijn dan vijfhonderd meter.

12.2. In artikel 6, eerste lid, wordt ervan gewag gemaakt dat ook werkzones kunnen worden vastgelegd. Indien hiermee wordt beoogd dat tijdens de constructiefase van kunstmatige eilanden, installaties of inrichtingen nog andere "veiligheidszones" kunnen worden ingesteld buiten de veiligheidszone van deze eilanden, installaties of inrichtingen in oprichting, is dit artikel 6, eerste lid, strijdig met artikel 60, lid 5, van het Zeerechtverdrag.

12.3. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat in het ontwerp dient te worden gepreciseerd wie voor de toepassing van het te nemen besluit wordt bedoeld met de woorden "betrokken bevoegde overheden".

---

[3] De toelichting van de gemachtigde dat een veiligheidszone groter kan zijn dan vijfhonderd meter lijkt in tegenspraak te zijn met het bepaalde in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat de in artikel 6 vermelde bevoegdheid geldt "onverminderd de bepalingen in artikel 3" waarin een veiligheidszone van (maximaal) vijfhonderd meter wordt ingesteld.

[4] Wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994 (*B.S.*, 16 september 1999).

Artikel 7

13. Artikel 7 bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van koninklijke besluiten, dient dit artikel uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.709/3
DU 31 MAI 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 17 mai 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « établissant une zone de sécurité autour des îles artificielles, les installations et les ouvrages dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique », a donné l'avis suivant:

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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observation sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas 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 une disposition réglementaire.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à établir une zone de sécurité autour des îles artificielles, installations ou ouvrages dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique et à déterminer des modalités à cet égard.

4. L'arrêté en projet tire son fondement juridique des articles 5, alinéas 2 et 3, et 6, alinéa 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 et de l'article 38 de la loi du 22 avril 1999 concernant la zone économique exclusive de la Belgique en mer du Nord.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au premier alinéa du préambule, on peut préciser le fondement juridique en faisant référence aux articles 5, alinéas 2 et 3, et 6, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 1969 qui y est mentionnée.

6. Conformément à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 4), le deuxième alinéa du préambule doit se limiter à faire référence à l'article 38 de la loi du 22 avril 1999 qui y est mentionnée. La référence aux articles 37, 39 et 59 de cette loi doit être omise. Ces articles ne procurent en effet aucun fondement juridique à l'arrêté en projet.

7. Dès lors que la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, que mentionne le troisième alinéa du préambule, ne procure aucun fondement juridique à l'arrêté en projet, la référence à cette loi peut être omise.

8. Le quatrième alinéa du préambule doit également faire référence à l'avis de l'inspecteur des finances du 7 avril 2011.

9. Suivant les règles de légistique en vigueur, il est recommandé de rédiger la référence à l'avis du Conseil d'État comme suit :

« Vu l'avis 49.709/3 du Conseil d'État, donné le 31 mai 2011, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

10. L'avis du Conseil d'État étant demandé en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis ne doit pas être motivée [2]. Le septième alinéa du préambule peut par conséquent être omis.

---

[1] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 36.1 et formule F 3-5-2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[2] *Ibidem.*, n° 236, a).

Article 3

11. L'article 3 prévoit l'établissement d'une zone de sécurité d'au maximum cinq cents mètres autour des îles artificielles, installations ou ouvrages, aussi bien pendant la phase de construction que pendant la phase d'exploitation, mesurée à partir de chaque point de la frontière extérieure de ceux-ci.

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne fait cependant pas obstacle à ce que la zone de sécurité soit inférieure à cinq cents mètres. Par contre, selon le rapport au Roi, l'article 3 a pour objet d'établir une zone de sécurité de cinq cents mètres autour des îles artificielles, installations ou ouvrages.

Interrogé sur ce point, le délégué a répondu à l'auditeur-rapporteur ce qui suit :

« Il s'agit d'une distance 'non flexible'. Le terme 'maximale' pourrait être retiré. »

L'article 3 sera adapté en conséquence.

Article 6

12. L'article 6, alinéa 1er, dispose que, sans préjudice de l'article 3, des mesures temporaires complémentaires spécifiques de sécurité et des zones d'ouvrage peuvent être fixées par les autorités compétentes concernées lors de la phase de construction d'une île artificielle, d'une installation ou d'un ouvrage.

Invité à apporter des précisions à propos de la portée de cette disposition en projet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « L'idée était de permettre des mesures temporaires éventuellement plus larges que la zone de 500 m. autour de l'éolienne en construction pour régler la circulation des bateaux sur demande par exemple de la police en complément du règlement de police de la mobilité. »

12.1. Vu la réponse du délégué, selon laquelle une zone de sécurité peut être supérieure à cinq cents mètres, l'article 6, alinéa 1er, semble, suivant l'interprétation[3] qu'il donne, être en principe contraire à l'article 60, paragraphe 5, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982[4] (ci-après : la Convention sur le droit de la Mer), qui dispose :

> « L'État côtier fixe la largeur des zones de sécurité compte tenu des normes internationales applicables. Ces zones de sécurité sont conçues de manière à répondre raisonnablement à la nature et aux fonctions des îles artificielles, installations et ouvrages et elles ne peuvent s'étendre sur une distance de plus de 500 mètres autour des îles artificielles, installations ou ouvrages, mesurés à partir de chaque point de leur bord extérieur, sauf dérogation autorisée par les normes internationales généralement acceptées ou recommandées par l'organisation internationale compétente. L'étendue des zones de sécurité est dûment notifiée. »

À moins que les auteurs du projet ne puissent démontrer que « les normes internationales généralement acceptées » autorisent ou que « l'organisation internationale compétente » recommande, lors de la phase de construction, l'établissement d'une zone de sécurité de plus de cinq cents mètres autour d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages, il ressort de l'article 60, paragraphe 5, de la Convention sur le droit de la Mer, que l'article 6, alinéa 1er, du projet, ne peut être lu en ce sens qu'une zone de sécurité de plus de cinq cents mètres peut être établie autour d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages.

12.2. L'article 6, alinéa 1er, mentionne que des zones d'ouvrage peuvent également être fixées. S'il signifie que lors de la phase de construction d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages, d'autres « zones de sécurité » peuvent encore être établies en dehors de celle de ces îles artificielles, installations ou ouvrages en construction, cet article 6, alinéa 1er, est contraire à l'article 60, paragraphe 5, de la Convention sur le droit de la Mer.

12.3. Enfin, il faut encore observer que le projet doit préciser qui est visé par les mots « autorités compétentes concernées » pour l'application de l'arrêté envisagé.

---

[3] Le commentaire du délégué pour qui une zone de sécurité peut être supérieure à cinq cents mètres semble être en contradiction avec la disposition de l'article 6, alinéa 1er, du projet, qui précise expressément que la compétence mentionnée à l'article 6 s'applique « sans préjudice des dispositions de l'article 3 », qui établit une zone de sécurité de cinq cents mètres (au maximum).

[4] Loi du 18 juin 1998 portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 *(M.B.*, 16 septembre 1999).

Article 7

13. L’article 7 dispose que l’arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins qu’il n’existe un motif particulier de déroger au délai usuel d’entrée en vigueur des arrêtés royaux, cet article doit être omis du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de séction.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS J. SMETS