



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.834/1
van 2 maart 2021

avis 68.834/1
du 2 mars 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende
deklassering van een deel van
de onbevaarbare waterloop van
2de categorie nr. 1.015
'Linkebeek
(Verrewinkelbeek)''

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'opérant le
déclassement d'un tronçon du
cours d'eau non navigable de
2^{ème} catégorie n° 1.015
'Linkebeek
(Verrewinkelbeek)''

Op 8 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende deklassering van een deel van de onbevaarbare waterloop van 2de categorie nr.1.015 'Linkebeek (Verrewinkelbeek)’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 maart 2021.

*

Le 8 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘opérant le déclassement d'un tronçon du cours d'eau non navigable de 2^{ème} catégorie n° 1.015 'Linkebeek (Verrewinkelbeek)’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 février 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mars 2021.

*

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe om overeenkomstig artikel 16 *juncto* artikel 5, § 4, van de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘houdende het beheer en de bescherming van onbevaarbare waterlopen en vijvers’ een stuk buiten gebruik gestelde bedding van een onbevaarbare waterloop te declasseren en deze grond toe te wijzen aan het privaat domein van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Bijgevolg wordt door de ontworpen regeling een stuk grond aan de regelgeving inzake onbevaarbare waterlopen onttrokken, zonder zelf een nieuwe norm in te voeren.

2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 55.835/VR van 2 april 2014¹ met betrekking tot een besluit waarbij louter een bepaald gebied aan de toepassing van een bepaalde regelgeving wordt onderworpen zonder dat enige bijzondere voorschriften worden opgelegd, opgemerkt:

“3.1. De vraag rijst of een dergelijk ontwerp beschouwd kan worden als een ontwerp van reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten van de Raad van State, dat aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen is.

3.2. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.

In dat verband moet nog worden opgemerkt dat het begrip “reglementair besluit” in datzelfde artikel 3, § 1, eerste lid, een specifiek begrip is dat in een strikte betekenis moet worden begrepen, in die zin dat een ontwerpbesluit in voorkomend geval weliswaar een verordenend karakter zal hebben, maar niettemin voor de toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kan worden beschouwd als zijnde ‘niet-reglementair’.

Om te beoordelen of, eventueel gedeeltelijk, gewag kan worden gemaakt van een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State beperkt de afdeling Wetgeving zich niet tot de in het opschrift van het ontwerpbesluit gebezigde terminologie. Het oordeel van de afdeling Wetgeving kan afwijken van de zienswijze van de adviesaanvragende overheid omtrent het reglementaire karakter van het ontwerpbesluit. Om een sluitend oordeel te kunnen vellen, zal de afdeling Wetgeving steeds het gehele ontwerp aan een inhoudelijk onderzoek onderwerpen, teneinde de precieze draagwijdte van elk artikel te kennen.²

3.3. Opdat een om advies voorgelegde ontwerp tekst als ‘reglementair’ in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zou kunnen worden

¹ Advies over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’

² Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Zie hierover, evenals voor een aantal voorbeelden uit het omgevingsrecht: M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Administratieve rechtsbibliotheek. 10. Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, nrs. 158-167, p. 108-116.

beschouwd, dient die tekst, zoals *sub* 3.2 is uiteengezet, rechtsregels, met andere woorden dwingende voorschriften, te bevatten, hetgeen impliceert dat die voorschriften de algemeenheid van de rechtsonderhorigen of van één of meer categorieën van rechtsonderhorigen dienen te betreffen. Die rechtsregels moeten bovendien nieuw zijn. Wanneer een besluit geen nieuwe dwingende voorschriften toevoegt aan de bestaande rechtsordening, maar enkel neerkomt op de toepassing in een concreet geval van reeds bestaande normen, betreft het geen 'reglementair besluit' in de zin van het voormelde artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.³

Zo heeft de Raad van State bijvoorbeeld reeds geoordeeld dat besluiten die het gebied van een gewestplan afbakenen en waarop de algemene bestemmingsvoorschriften van het inrichtingsbesluit van toepassing zijn of besluiten die speciale beschermingzones afbakenen, een reglementair karakter missen.⁴ Ook een besluit waarin enkel de concrete gevallen worden opgesomd waaraan door andere rechtsregels rechtsgevolgen worden verbonden, kan om die reden niet worden beschouwd als een reglementair besluit.⁵

In meer algemene zin kan worden gesteld dat ontwerpbesluiten die zich ertoe beperken een bepaalde rechtsregel op concrete situaties toepasselijk te verklaren, zonder zelf enige nieuwe norm in te voeren, niet als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kunnen worden beschouwd."

3. Die opmerking geldt *mutatis mutandis* in geval een bepaald gebied louter aan de toepassing van een bepaalde regelgeving wordt onttrokken, zoals bij wijze van voorbeeld de declassering van een stuk waterloop.

Een dergelijk besluit, dat geen algemene, maar integendeel een louter individuele strekking heeft en geen voor herhaalde toepassing vatbare norm bevat, kan niet worden beschouwd als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, is derhalve niet bevoegd om over het ontwerp advies te verlenen.

*

³ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 35 e.v.

⁴ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Zie onder meer: RvS 7 februari 2008, nr. 179.336; RvS 23 september 2008, nr. 186.435; RvS 18 november 2008, nr. 188.028; RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

⁵ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 37, evenals RvS 9 september 2009, nr. 195.857.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet de déclasser, conformément à l'article 16 combiné à l'article 5, § 4, de l'ordonnance du 16 mai 2019 'relative à la gestion et à la protection des cours d'eau non navigables et des étangs', un tronçon du lit désaffecté d'un cours d'eau non navigable et d'attribuer ce terrain au domaine privé de la Région de Bruxelles-Capitale. Aussi le dispositif en projet soustrait-il à la réglementation relative aux cours d'eau non navigables un fonds sans lui-même prévoir une nouvelle norme.

2. Dans son avis 55.835/VR du 2 avril 2014¹ relatif à un arrêté soumettant purement et simplement une zone déterminée à l'application d'une réglementation déterminée sans imposer des prescriptions particulières quelconques, le Conseil d'État, section de législation, a considéré que :

« 3.1. De vraag rijst of een dergelijk ontwerp beschouwd kan worden als een ontwerp van reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten van de Raad van State, dat aan het met redenen omkleed advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen is.

3.2. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtsonderhorigen die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtsonderhorigen in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtsonderhorigen die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.

In dat verband moet nog worden opgemerkt dat het begrip 'reglementair besluit' in datzelfde artikel 3, § 1, eerste lid, een specifiek begrip is dat in een strikte betekenis moet worden begrepen, in die zin dat een ontwerpbesluit in voorkomend geval weliswaar een verordenend karakter zal hebben, maar niettemin voor de toepassing van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kan worden beschouwd als zijnde 'niet-reglementair'.

Om te beoordelen of, eventueel gedeeltelijk, gewag kan worden gemaakt van een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State beperkt de afdeling Wetgeving zich niet tot de in het opschrift van het ontwerpbesluit gebezigde terminologie. Het oordeel van de afdeling Wetgeving kan afwijken van de zienswijze van de adviesaanvragende overheid omtrent het reglementaire karakter van het ontwerpbesluit. Om een sluitend oordeel te kunnen vellen, zal de afdeling Wetgeving steeds het gehele ontwerp aan een inhoudelijk onderzoek onderwerpen, teneinde de precieze draagwijdte van elk artikel te kennen².

3.3. Opdat een om advies voorgelegde ontwerptekst als 'reglementair' in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zou kunnen worden

¹ Avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01'

² Note 2 de l'avis cité : Zie hierover, evenals voor een aantal voorbeelden uit het omgevingsrecht: M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Administratieve rechtsbibliotheek. 10. Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, nrs. 158-167, p. 108-116

beschouwd, dient die tekst, zoals *sub* 3.2 is uiteengezet, rechtsregels, met andere woorden dwingende voorschriften, te bevatten, hetgeen impliceert dat die voorschriften de algemeenheid van de rechtsonderhorigen of van één of meer categorieën van rechtsonderhorigen dienen te betreffen. Die rechtsregels moeten bovendien nieuw zijn. Wanneer een besluit geen nieuwe dwingende voorschriften toevoegt aan de bestaande rechtsordening, maar enkel neerkomt op de toepassing in een concreet geval van reeds bestaande normen, betreft het geen 'reglementair besluit' in de zin van het voormelde artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State ³.

Zo heeft de Raad van State bijvoorbeeld reeds geoordeeld dat besluiten die het gebied van een gewestplan afbakenen en waarop de algemene bestemmingsvoorschriften van het inrichtingsbesluit van toepassing zijn of besluiten die speciale beschermingzones afbakenen, een reglementair karakter missen ⁴. Ook een besluit waarin enkel de concrete gevallen worden opgesomd waaraan door andere rechtsregels rechtsgevolgen worden verbonden, kan om die reden niet worden beschouwd als een reglementair besluit ⁵.

In meer algemene zin kan worden gesteld dat ontwerpbesluiten die zich ertoe beperken een bepaalde rechtsregel op concrete situaties toepasselijk te verklaren, zonder zelf enige nieuwe norm in te voeren, niet als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State kunnen worden beschouwd ».

3. La même observation s'applique *mutatis mutandis* au cas où une zone déterminée est purement et simplement soustraite à l'application d'une réglementation déterminée, comme, à titre d'exemple, la déclassification d'un tronçon de cours d'eau.

Un tel arrêté, dont la portée n'est pas générale mais, au contraire, purement individuelle, et qui ne fixe pas de règle susceptible d'applications multiples, ne peut être qualifié d'arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

Le Conseil d'État, section de législation, n'est donc pas compétent pour connaître de la demande d'avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Note 3 de l'avis cité : Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 35 e.v.

⁴ Note 4 de l'avis cité : Zie onder meer : RvS 7 februari 2008, nr. 179 336 ; RvS 23 september 2008, nr. 186 435 ; RvS 18 november 2008, nr. 188 028 ; RvS 9 september 2009, nr. 195 857.

⁵ Note 5 de l'avis cité : Zie Raad van State, *Jaarverslag 2008-2009*, p. 37, evenals RvS 9 september 2009, nr. 195 857.