20. NOV. 1979

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e juli 1979 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van de verordening voor de haven van Zeebrugge, het Zeekanaal en de dokken van Brugge goedgekeurd bij koninklijk besluit van 28 januari 1937", heeft de 3e oktober 1979 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 11 juillet 1979, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant modification du règlement du port de Zeebrugge, du Canal maritime et des bassins de Bruges approuvé par arrêté royal du 28 janvier 1937", a donné le 3 octobre 1979 l'avis suivant :

1. Het ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in de "Verordening voor de haven van Zeebrugge, het zeekanaal en de dokken van Brugge".

Genoemde verordening is destijds genomen door de S.A. Compagnie des Installations maritimes de Bruges, thans de N.V. Maatschappij van de Brugse zeevaartinrichtingen. De tekst ervan werd goedgekeurd bij een koninklijk besluit van 28 januari 1937 doch nimmer in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

2. De Compagnie des Installations maritimes de Bruges werd op 26 november 1895 opgericht tussen de stad Brugge en de heren Coiseau en Cousin. Bij koninklijk besluit van 10 januari 1896 verwierf zij de concessie ter exploitatie van de haven van Zeebrugge, het zeekanaal en de dokken van Brugge, ter uitvoering van de overeenkomst die op 1 juni 1894 was gesloten tussen de Belgische Staat, de stad Brugge en voornoemde heren Coiseau en Cousin en die bij artikel 8 van de wet van 11 september 1895 houdende de begroting van de buitengewone ontvangsten en uitgaven voor het dienstjaar 1895 was goedgekeurd.

Artikel 46 van het lastenboek, gevoegd bij de overeenkomst van 1 juni 1894, omschrijft de verplichtingen van de maatschappij met betrekking tot de toegang tot en de scheepvaart in de haven van Zeebrugge en op het zeekanaal. Inzonderheid uit dat artikel meende de auteur van de Pandectes belges te mogen afleiden dat de maatschappij bevoegd werd gemaakt om politiereglementen te nemen met betrekking tot de scheepvaart en het gebruik van de haveninstallaties (Pandectes belges, v° Port de Bruges et de Heyst, nrs 70 en volgende).

.../...

In de aanhef van de verordening wordt evenwel verwezen naar artikel 9 van de overeenkomst van 1 juni 1894 en naar artikel 17 van de statuten van de maatschappij. Genoemd artikel 9 betreft het vaststellen en het heffen van taksen en retributies, artikel 17 van de statuten betreft de machten van de raad van beheer van de maatschappij. Ook in de aanhef van het thans voorliggend ontwerp wordt verwezen, wat de rechtsgrond betreft, naar artikel 9 van de overeenkomst van 1 juni 1894 en naar artikel 17 van meergenoemde statuten. Desalniettemin is het ontwerp niet opgesteld als een besluit waarbij de Koning het door de maatschappij genomen politiereglement goedkeurt, doch wel als een besluit waarbij de Koning de politionele verordeningsbevoegdheid zelf en rechtstreeks uitoefent. Volgens de gemachtigde ambtenaar is aan deze werkwijze de voorkeur gegeven omdat er twijfels bestaan omtrent de politionele verordeningsbevoegdheid van de maatschappij.

3. De twijfels van de Regering omtrent de politionele verordeningsbevoegdheid van de betrokken maatschappij zijn gegrond. De overeenkomst van 1 juni 1894 en de wijzigingen die daarop zijn gevolgd, blijken inderdaad geen bepaling te bevatten waarbij de Staat of de Stad Brugge - in de onderstelling dat zulks met de Grondwet bestaanbaar is - enige verordeningsbevoegdheid in politiezaken aan de maatschappij zouden hebben afgestaan of overgedragen. Artikel 9 van de overeenkomst en artikel 17 van de statuten, waarvan de inhoud boven is toegelicht, kunnen daartoe niet dienend worden ingeroepen. Evenmin als artikel 46 van het lastenboek dat zich blijkbaar beperkt tot de modaliteiten van uitvoering van de verbintenissen die de maatschappij met de overeenkomst op zich heeft genomen.

.../...

Daartegenover staat evenwel dat sinds boven genoemde concessie de met politionele verordeningsbevoegdheid beklede organen van de Stad Brugge of van de Staat hun bevoegdheid met betrekking tot de in het ontwerp bedoelde gebieden en wateren niet meer hebben uitgeoefend.

4. Volledigheidshalve mag erop gewezen worden dat de boven aangehaalde bepalingen evenmin kunnen ingeroepen worden om's Konings verordenend optreden in dezen wettig te verantwoorden.

5. Naar de inhoud genomen doen de "Verordening voor de haven van Zeebrugge, het zeekanaal en de dokken van Brugge" en de wijzigingen die er met dit ontwerp in worden aangebracht zich voor als een reglement van dezelfde aard als het bij koninklijk besluit van 15 oktober 1935 vastgestelde Algemeen Reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk, wat de binnenscheepvaart betreft, en het bij koninklijk besluit van 31 mei 1968 vastgestelde Politie- en Scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, wat die wateren en gebieden betreft. Het Brugse zeekanaal is overigens niet opgenomen in de lijst van de scheepvaartwegen waarop het Algemeen Reglement der scheepvaartwegen van het Koninkrijk niet van toepassing is, terwijl het koninklijk besluit van 31 mei 1968 volgens zijn artikel 2, § 2, 2°, minstens voor een deel op de haven Zeebrugge van toepassing is.

Aanvaard werd dat voor het nemen van zodanige reglementen de Koning de nodige bevoegdheid vindt in artikel 29 van de Grondwet dat Hem een algemene politiebevoegdheid verleent. In beide reglementen is telkens uitdrukkelijk gesteld dat overtreding gestraft wordt met de straffen bepaald in de wet van 6 maart 1818.

.../...

Wat aanvaard is voor de algemene reglementen, hoort in de regel ook aanvaard te worden voor de bijzondere reglementen. Het regelen van de scheepvaart in de haven van Zeebrugge, op het zeekanaal en in de dokken van Brugge, zou dan overeenkomstig artikel 29 van de Grondwet, zaak van de Koning kunnen zijn.

De verordeningsmacht die de Koning aan artikel 29 van de Grondwet ontleent, is evenwel niet onbegrensd. Naar haar object dient zij zich te beperken tot het uitvaardigen van regelen die de handhaving van de openbare orde en veiligheid op het oog hebben. In geen geval behelst zij de mogelijkheid om gebieden te betreden welke krachtens de Grondwet aan de wetgever toekomen, zoals die welke bijvoorbeeld de aansprakelijkheid betreffen.

Aan de Regering komt het toe te oordelen of de aldus omschreven verordeningsmacht welke haar grond vindt in artikel 29 van de Grondwet, volstaat om voor de haven van Zeebrugge, het zeekanaal en de dokken van Brugge, passende regelen te stellen. In het andere geval zal een voorafgaande interventie van de wetgever nodig zijn om bedoeld reglement een zekere rechtsgrond te verschaffen. Er kan overigens op worden gewezen dat de reglementen die de Koning met betrekking tot het verkeer op de weg uitvaardigt, genomen worden ter uitvoering van een taak die Hem uitdrukkelijk door de wetgever is opgedragen, met name door de wet van 1 augustus 1899.

Gelet op de exploitatieovereenkomst die met betrekking tot de haven van Zeebrugge, het zeekanaal en de dokken van Brugge is gesloten, lijkt het geraden de exploiterende maatschappij in een of andere vorm van raadpleging of voorstel bij de uitwerking van het reglement te betrekken.

Ten slotte zij erop geattenteerd dat bedoeld reglement, de algemeenheid van de burgers aanbelangend, slechts na bekendmaking op de wijze als door de wet bepaald verplichtend zal zijn.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp door de Regering grondig dient te worden herzien vooraleer het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht.

---

1. Le projet tend à apporter certaines modifications au "Règlement du port de Zeebrugge, du canal maritime et des bassins de Bruges".

Le règlement précité a été pris jadis par la S.A. Compagnie des Installations maritimes de Bruges, actuellement la"N.V. Maatschappij van de Brugse zeevaart-inrichtingen". Le texte en a été approuvé par arrêté royal du 28 janvier 1937 mais n'a jamais été publié au Moniteur belge.

2. La Compagnie des Installations maritimes de Bruges a été créée le 26 novembre 1895 entre la ville de Bruges et MM. Coiseau et Cousin. Elle s'est vu concéder, par arrêté royal du 10 janvier 1896, l'exploitation du port de Zeebrugge, du canal maritime et des bassins de Bruges, en exécution d'une convention conclue le 1er juin 1894 entre l'Etat belge, la ville de Bruges et MM. Coiseau et Cousin, et approuvée par l'article 8 de la loi du 11 septembre 1895 contenant le budget des recettes et des dépenses extraordinaires pour l'exercice 1895.

L'article 46 du cahier des charges, annexé à la convention du 1er juin 1894, définit les obligations de la compagnie en ce qui concerne l'accès au port de Zeebrugge et au canal maritime et la navigation dans ceux-ci. L'auteur des Pandectes belges estimait pouvoir inférer notamment de cet article que la compagnie avait été habilitée à prendre des règlements de police relatifs à la navigation et à l'utilisation des installations portuaires (Pandectes belges, v° Port de Bruges et de Heyst, n°s 70 et suivants).

.../...

Le préambule du règlement se réfère toutefois à l'article 9 de la convention du 1er juin 1894 et à l'article 17 des statuts de la compagnie. L'article 9 précité a trait à l'établissement et à la perception de taxes et de rétributions, l'article 17 des statuts concerne les pouvoirs du conseil d'administration de la compagnie. Le préambule du présent projet se réfère, lui aussi, à titre de fondement légal, à l'article 9 de la convention du 1er juin 1894 et à l'article 17 des statuts précités. Néanmoins, le projet n'est pas conçu comme un arrêté par lequel le Roi approuve le règlement de police pris par la compagnie mais comme un arrêté par lequel le Roi exerce lui-même et directement le pouvoir réglementaire de police. Selon le fonctionnaire délégué, la préférence a été donnée à ce procédé parce qu'il existe des doutes sur la compétence de la compagnie en matière de règlements de police.

3. Les doutes du gouvernement quant au pouvoir réglementaire de police de la compagnie sont fondés. Il apparaît en effet que la convention du 1er juin 1894 et les modifications qui y ont été apportées ne contiennent pas de disposition par laquelle l'Etat ou la ville de Bruges - à supposer qu'une telle disposition soit compatible avec la Constitution - aurait cédé ou délégué à la compagnie quelque pouvoir réglementaire en matière de police. L'article 9 de la convention et l'article 17 des statuts, dont la teneur a été précisée ci-dessus, ne peuvent être utilement invoqués à cet effet, pas plus que l'article 46 du cahier des charges qui se borne apparemment à définir les modalités d'exécution des obligations assumées par la compagnie en vertu de la convention.

.../...

En revanche, depuis l'octroi de la concession précitée, les organes de la ville de Bruges ou de l'Etat investis du pouvoir réglementaire de police n'ont plus exercé ce pouvoir sur les territoires et les eaux visées par le projet.

4. Pour être complet, il convient d'observer que les dispositions précitées ne peuvent pas davantage être invoquées comme justification légale de l'action réglementaire du Roi en l'espèce.

5. Du point de vue de leur contenu, le Règlement du port, du canal maritime et des bassins de Bruges et les modifications qu'y apporte le présent projet apparaissent comme un règlement de même nature que le Règlement général des voies navigables du Royaume établi par arrêté royal du 15 octobre 1935, en ce qui concerne la navigation intérieure, et que le Règlement de Police et de Navigation pour la mer territoriale belge, les ports et les plages du littoral belge fixé par arrêté royal du 31 mai 1968, en ce qui concerne ces eaux et territoires. Le canal maritime de Bruges ne figure du reste pas à la liste des voies navigables qui ne tombent pas sous l'application du Règlement général des voies navigables du Royaume, tandis que l'arrêté royal du 31 mai 1968 est, aux termes de son article 2, § 2, 2°, applicable au moins en partie au port de Zeebrugge.

Il a été admis que le Roi puise le pouvoir de prendre de tels règlements dans l'article 29 de la Constitution, qui lui confère une compétence générale en matière de police. Les deux règlements disposent expressément que les infractions sont punies des peines prévues par la loi du 6 mars 1818.

.../...

Ce qui est admis pour les règlements généraux doit, normalement, l'être aussi pour les règlements particuliers. La réglementation de la navigation dans le port de Zeebrugge, sur le canal maritime et dans les bassins de Bruges pourrait ainsi, conformément à l'article 29 de la Constitution, appartenir au Roi.

Le pouvoir réglementaire que l'article 29 de la Constitution confère au Roi n'est toutefois pas illimité. Il doit être circonscrit, quant à son objet, aux règles qui tendent au maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Il ne permet en aucun cas d'empiéter sur des domaines qui, en vertu de la Constitution, sont réservés au législateur, telles que, par exemple, les matières touchant la responsabilité.

Il appartient au gouvernement d'apprécier si, circonscrit de cette manière, le pouvoir réglementaire fondé dans l'article 29 de la Constitution suffit pour édicter des règles appropriées pour le port de Zeebrugge, le canal maritime et les bassins de Bruges. Dans la négative, l'intervention préalable du législateur sera requise pour procurer au règlement en question un fondement légal certain. On remarquera par ailleurs que les règlements pris par le Roi en matière de la circulation routière le sont en exécution d'une mission qui Lui est expressément dévolue par le législateur, notamment par la loi du 1er août 1899.

Eu égard à la convention d'exploitation conclue pour le port de Zeebrugge, le canal maritime et les bassins de Bruges, il paraît indiqué d'associer la compagnie exploitante à l'élaboration du règlement par l'une ou l'autre forme de consultation ou de proposition.

.../...

Enfin, il convient de souligner que, intéressant la généralité des citoyens, le règlement en question ne sera obligatoire qu'après avoir été publié de la manière prévue par la loi.

Il résulte de ce qui précède que le gouvernement doit soumettre le projet à une révision approfondie avant qu'il ne soit en état d'être examiné par la section de législation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. MAST, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,

F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. A. MAST.

Pour expédition délivrée au
Voor uitgifte afgeleverd aan
Ministre des Travaux publics
de Min.
LE
DE 15. 11. 1979
Le Greffier en chef du Conseil d'Etat
De Hoofdgriffier van de Raad van State

L. VERSCHOOTEN