KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D' ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 27e april 1982 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende politiereglement betreffende de scheepvaart in de toegangsgeul tot de sluis te Kallo, de schutkolk der sluis en de dokken in het Linker Scheldeoevergebied (L.S.O.-gebied)", heeft de 25e augustus 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 27 avril 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant règlement de police relatif à la navigation dans le chenal d'accès à l'écluse de Kallo, le sas de l'écluse et dans les bassins situés sur le territoire de la rive gauche de l'Escaut (territoire R.G.E.)", a donné le 25 août 1982 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het koninklijk besluit waarvan het ontwerp voor advies is voorgelegd strekt ertoe :

1. politieregelen vast te stellen betreffende de scheepvaart in de toegangsgeul tot de sluis van Kallo, in de schutkolk van die sluis en in de dokken op de linker Scheldeoever (L.S.O.);

2. de zorg voor de veiligheid van de scheepvaart aldaar en voor de naleving van genoemde politieregelen voorlopig aan de havenkapitein van Antwerpen op te dragen;

3. de voorwaarden te scheppen om de exploitatie van het gedeelte van de linker Scheldeoever, dat voor scheepvaart reeds geschikt is, te kunnen laten aanvangen.

Omdat de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het linker Scheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen, - die ongetwijfeld een zekerder en preciezer rechtsgrond biedt voor de in het ontwerp voorgestelde maatregelen, - nog niet in werking is getreden, zijn het beheer en de exploitatie van het L.S.O.-gebied nog steeds in handen van de Staat en is derhalve de Staat onder meer nog verantwoordelijk voor de veiligheid van de scheepvaart in dat gebied.

Uit de verklaring van de gemachtigde ambtenaar en mede uit de in het ontwerp voorgestelde regeling blijkt dat de Regering beslist heeft de toegangsgeul tot de sluis van Kallo, de schutkolk van die sluis en de voor scheepvaart

geschikte dokken in het L.S.O.-gebied te beschouwen als een zeehaven, met het gevolg dat zij verplicht is de havenkapiteinsdienst die daarvoor krachtens artikel 1 van de wet van 5 mei 1936 tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins ingesteld is, in te richten.

Voor de inrichting van die havenkapiteinsdienst is de Regering gebonden door de wet van 5 mei 1936, onder meer door de artikelen 3 en 5 ervan wat betreft de benoeming of de aanwerving van het personeel dat zij voorlopig met het beheer en de exploitatie van de haveninstallaties op de linker Scheldeoever wenst te belasten. Alleen zij die met inachtneming van de voorschriften van de wet van 5 mei 1936 als havenkapitein of als hulp-havenkapitein van de haven op de linker Scheldeoever werden benoemd, zullen tot politioneel optreden in het L.S.O.-gebied bevoegd zijn.

De rangschikking van het bedoelde watergebied in de categorie van de bevaarbare waterlopen zou hebben meegebracht dat het van rechtswege onderworpen zou zijn aan het algemeen scheepvaartreglement, vastgesteld door het koninklijk besluit van 15 oktober 1935, en dat voorts voor dat watergebied volstaan had kunnen worden met een beperkt bijzonder reglement dat zou hebben aangesloten bij dat van de Beneden-Zeeschelde (koninklijk besluit van 31 mei 1968).

Nu de Regering geopteerd heeft voor de erkenning van het bedoelde gebied als zeehaven moet voor dat gebied een volledige eigen regeling ter zake van de veiligheid van de scheepvaart vastgesteld worden.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Het is algemeen aanvaard dat bij ontstentenis van de wet, dergelijke reglementen in zake scheepvaart en rivierverkeer vastgesteld kunnen worden op grond van artikel 29 van de Grondwet. Immers, aan dat artikel ontleent de Koning de bevoegdheid om normerend op te treden ter zake van de openbare orde en van de veiligheid.

Anderdeels vindt geen enkele bepaling van het ontwerp haar rechtsgrond in de wet van 6 maart 1818 betreffende de straffen uit te spreken tegen de overtreders van algemene verordeningen of te stellen bij provinciale of plaatselijke reglementen.

Uit het ene en het andere volgt dat in het eerste lid van de aanhef naar artikel 29 in plaats van naar artikel 67 van de Grondwet verwezen moet worden en dat het tweede lid van de aanhef waarin naar de wet van 6 maart 1818 verwezen wordt, geschrapt moet worden.

Nu om het advies van de Raad van State verzocht is, dienen het derde tot achtste lid van de aanhef eveneens geschrapt te worden. Wel kunnen overwegingen als die ontwikkeld in het vijfde, zesde en zevende lid van de aanhef in een verslag aan de Koning opgenomen worden ten einde het Staatshoofd over het spoedeisend karakter van de voorgestelde regelen in te lichten.

.../...

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe het geografisch toepassingsgebied van het ontwerp af te bakenen. Voor meer duidelijkheid en meer nauwkeurigheid verdient het aanbeveling artikel 1 als volgt te stellen :

"Artikel 1.-

Dit besluit is van toepassing binnen het L.S.O.-gebied ter hoogte van Antwerpen waarvan de grenzen op de bij dit besluit gevoegde kaart aangeduid zijn : op de toegangsgeul tot de zeesluis van Kallo, de schutkolk van de zeesluis zelf, de dokken, de kaaimuren en een strook van tweehonderd meter rond die dokken".

De bedoelde kaart moet overeenstemmen met de kaart gevoegd bij de wet van 29 juni 1978.

In de mate dat de gemeenschappelijke grens tussen het betrokken gebied en de Beneden-Zeeschelde niet samenvalt met de huidige begrenzing van dat laatste gebied, moet artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 31 mei 1968 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde, tezelfdertijd aangepast worden.

.../...

Artikel 2.

De rechtszekerheid eist dat in bijlage bij het ontwerp de tekst gevoegd wordt van alle bepalingen van de algemene politieverordening van de haven van Antwerpen die het politiereglement voor het betrokken havengebied op de linker Scheldeoever zullen vormen.

Toekomstige wijzigingen of aanvullingen van die algemene politieverordening zullen door de Regering op uitdrukkelijke wijze als aanvullingen of wijzigingen van het bij het ontwerp te voegen reglement vastgesteld moeten worden. Immers, mocht de Regering nu bepalen dat die wijzigingen of aanvullingen van rechtswege ook op het havengebied op de linker Scheldeoever toepasselijk zullen zijn, dan zou zij haar bevoegdheid terzake aan de stad Antwerpen delegeren. Een dergelijke machtsoverdracht is kennelijk niet geoorloofd.

Artikel 2 van het ontwerp zal dan ook herschreven moeten worden, rekening houdend met de hierboven gemaakte opmerkingen.

Artikel 3.

Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe de zorg voor de veiligheid van de scheepvaart en voor de openbare orde in het havengebied op de linker Scheldeoever toe te vertrouwen aan de havenkapitein van de haven van Antwerpen en "diens afgevaardigden", en het personeel te hunner beschikking te stellen dat zij voor de vervulling van die opdracht nodig hebben.

.../...

Naar luid van de wet van 5 mei 1936 wordt er voor elke zeehaven van het Rijk een havenkapiteinsdienst ingesteld (artikel 1, eerste lid) en oefenen de havenkapitein en de adjunct-havenkapiteins hun opdracht uit binnen een gebied dat samenvalt met "gansch de uitgestrektheid der haven" (artikel 6, eerste lid). De Koning mist derhalve onmiskenbaar de bevoegdheid om de havenkapitein en sommige adjunct-havenkapiteins van de haven van Antwerpen "qualitate qua" te belasten met beheers- en politieopdrachten in het havengebied ~~op de linker Scheldeoever~~, ~~met andere woorden~~, bevoegdheid te verlenen in een gebied dat geen deel uitmaakt van het havengebied van Antwerpen.

Zoals de Raad van State, afdeling administratie, in zijn advies nr 20.387/VII-9-615 van 21 mei 1975 uiteengezet heeft, is alleen de wetgever bevoegd om het beheer en de exploitatie van de haven gelegen op de linker Scheldeoever -en dus buiten het grondgebied van de stad Antwerpen- aan deze stad op te dragen. Dat heeft de wetgever precies bij de wet van 19 juni 1978 gedaan.

Wel sluit de wet van 5 mei 1936 niet a priori uit dat eenzelfde persoon de opdracht van havenkapitein of van adjunct-havenkapitein van een bepaalde zeehaven kan cumuleren met de opdracht van havenkapitein of van adjunct-havenkapitein van een ander nabijgelegen zeehaven. Zowel de ene als de andere opdracht vormen dan een toepassing van de wet van 5 mei 1936.

Op grond van die wet wordt ook de rechtstoestand van de leden van het administratief personeel van de haven van Antwerpen, tewerkgesteld in het havengebied op de linker Schelde-

.../...

oever, bepaald. Zo zullen die personeelsleden met het oog op hun tewerkstelling in het havengebied op de linker Scheldeoever onder meer aangeworven moeten worden overeenkomstig de regelen vastgesteld in de wet van 5 mei 1936.

Op te merken valt nog dat, zolang de wet van 19 juni 1978 niet in werking getreden is, het beheer en de exploitatie van de haveninrichting op de linker Scheldeoever in handen zijn van de Staat en de havenkapitein en adjunct-havenkapiteins van de haven van Antwerpen, krachtens artikel 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1936, in de uitoefening van hun opdrachten als havenkapitein respectievelijk als adjunct-havenkapitein van de haven op de linker Scheldeoever zouden ressorteren onder de Staat en derhalve geplaatst zouden zijn onder het gezag en het toezicht van de Minister die het Zeewezen in zijn bevoegdheid heeft.

De Koning mist anderdeels de bevoegdheid om de stad Antwerpen te verplichten sommige leden van het personeel van de haven van Antwerpen, dat krachtens de wet van 5 mei 1936 onder haar ressorteert, ter beschikking van de Regering te stellen.

Om de benoeming of de aanwerving van dit personeel in dienst van de haven op de linker Scheldeoever mogelijk te maken kan wel een regeling voor de terbeschikkingstelling van sommige leden van het personeel van de haven van Antwerpen tot stand komen bij een overeenkomst tussen de Belgische Staat en de stad Antwerpen. Daarvoor dient evenwel uiteraard geen machtiging noch opdracht bij koninklijk besluit te worden gegeven. Die overeenkomst, weze terloops opgemerkt, kan natuurlijk niet steunen op de nog niet in werking getreden wet van 19 juni 1978.

De Koning is evenmin bevoegd om welke regel ook betreffende de rechtstoestand van de aldus door de stad Antwerpen ter beschikking van de Regering gestelde personeelsleden vast te stellen.

Uit dat alles volgt dat het gehele artikel 3 van het ontwerp moet vervallen.

Artikel 4.

Gelet op het bepaalde in artikel 1 van de wet van 6 maart 1818 is het eerste lid van artikel 4 van het ontwerp overbodig. Wenst de Regering de bepaling van dat lid toch te behouden dan moeten de woorden "gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 5 juni 1934 en bij het enig artikel van de wet van 4 juni 1963" in elk geval weggelaten worden.

Bovendien mist de Koning de bevoegdheid om voor de in het tweede lid van artikel 4 van het ontwerp bedoelde overtredingen, andere straffen vast te stellen dan die waarin door artikel 10 van de wet van 5 mei 1936 voorzien is.

De burgerlijke aansprakelijkheid ook voor schade veroorzaakt aan goederen die eigendom zijn van de Staat, is geregeld door het Burgerlijk Wetboek.

Om al die redenen moet het hele tweede lid van artikel 4 van het ontwerp geschrapt worden.

OBSERVATIONS GENERALES.

L'arrêté royal dont le projet est soumis pour avis poursuit les buts suivants :

1. arrêter les règles de police relatives à la navigation dans le chenal d'accès à l'écluse de Kallo, le sas de l'écluse et dans les bassins situés sur le territoire de la rive gauche de l'Escaut (R.G.E.);

2. confier, à titre provisoire, au capitaine du port d'Anvers, le soin de veiller à la sécurité de la navigation en ces lieux ainsi qu'à l'observation de ces règles de police;

3. créer les conditions permettant d'entamer l'exploitation de la partie du port située sur la rive gauche de l'Escaut qui se prêtent déjà à la navigation.

Etant donné que la loi du 19 juin 1978 relative à la gestion du territoire de la rive gauche de l'Escaut à hauteur d'Anvers et portant des mesures de gestion et d'exploitation du port d'Anvers - qui, pour les mesures proposées dans le projet, constitue incontestablement un fondement légal plus sûr et plus précis - n'est pas encore entrée en vigueur, la gestion et l'exploitation du territoire R.G.E. sont encore assumées par l'Etat qui reste encore responsable de la sécurité de la navigation dans ce territoire.

Il apparaît des déclarations du fonctionnaire délégué ainsi que des règles proposées dans le projet que le Gouvernement a décidé de considérer comme port de mer le chenal d'accès à l'écluse de Kallo, le sas de l'écluse et les bassins du territoire R.G.E., qui se prêtent déjà à la navigation, ce qui entraîne dans son chef l'obligation d'organiser la capitainerie du port qui est instituée à cet effet aux termes de l'article 1er de la loi du 5 mai 1936 fixant le statut des capitaines de port.

.../...

Pour l'organisation de cette capitainerie, le Gouvernement se trouve lié par la loi du 5 mai 1936, et notamment par les articles 3 et 5 en ce qui concerne la nomination ou le recrutement du personnel auquel il désire confier à titre provisoire le soin de gérer et d'exploiter des installations portuaires sur la rive gauche de l'Escaut.

Auront seuls compétence pour assurer la police dans le territoire de la R.G.E. ceux qui ont été nommés capitaines ou capitaines adjoints du port de la rive gauche de l'Escaut conformément aux prescriptions de la loi du 5 mai 1936.

Le classement de ces eaux dans la catégorie des cours d'eau navigables aurait eu pour conséquence leur sujétion d'office au règlement général de navigation établi par l'arrêté royal du 15 octobre 1935, et aurait de plus permis de se contenter pour ces eaux d'un règlement particulier de portée limitée, qui serait rattaché au règlement de l'Escaut maritime inférieur (arrêté royal du 31 mai 1968).

Le Gouvernement ayant opté pour la reconnaissance de ces eaux comme port de mer, il convient d'y consacrer une réglementation spécifique portant sur la sécurité de la navigation.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Il est généralement admis qu'à défaut d'une loi de tels règlements en matière de navigation et de trafic fluvial peuvent être arrêtés sur base de l'article 29 de la Constitution : le Roi tient en effet de cet article le pouvoir normatif en matière d'ordre et de sécurité publics.

.../...

D'autre part, aucune disposition du projet ne trouve son fondement légal dans la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les autorités provinciales ou communales.

Il résulte des considérations qui précèdent qu'au premier alinéa du préambule, il y a lieu de se référer à l'article 29 en lieu et place de l'article 67 de la Constitution et que le deuxième alinéa du préambule, où il est fait référence à la loi du 6 mars 1818, doit être supprimé.

L'avis du Conseil d'Etat ayant été demandé, il y a lieu de supprimer également les alinéas 3 à 8 du préambule. Toutefois, les considérants qui sont développés aux alinéas 5, 6 et 7 du préambule pourraient utilement s'intégrer dans un rapport au Roi afin que le Chef de l'Etat soit mis au courant du caractère d'urgence des mesures en projet.

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'article 1er tend à délimiter le champ d'application géographique du projet. Pour plus de clarté et de précision, il est à recommander de rédiger l'article 1er comme suit :

"Article 1er.-

Le présent arrêté est applicable, dans les limites du territoire R.G.E., à hauteur d'Anvers, tel qu'il figure sur la carte annexée au présent arrêté : au chenal d'accès à l'écluse de Kallo, au sas de l'écluse maritime même, aux bassins, aux murs de quai et à une bande de deux cents mètres autour de ces bassins".

.../...

Cette carte doit correspondre à celle annexée à la loi du 19 juin 1978.

Dans la mesure où la limite commune entre le territoire visé et l'Escaut maritime inférieur ne coïncide pas avec l'actuelle délimitation de ce dernier territoire, il y a lieu d'adapter en même temps l'article 1er, § 2, de l'arrêté royal du 31 mai 1968 portant règlement de police de l'Escaut maritime inférieur.

Article 2.

La sécurité juridique requiert que soit joint en annexe au projet le texte de toutes les dispositions du règlement général de police du port d'Anvers qui constitueront le règlement de police du territoire portuaire de la rive gauche de l'Escaut.

Le Gouvernement devra faire en sorte que les dispositions modificatives ou additionnelles de ce règlement général de police soient formellement arrêtées en tant que dispositions additionnelles ou modificatives au règlement qui doit être annexé au projet. En effet, à supposer que le Gouvernement décide maintenant que ces modifications ou ajouts doivent également s'appliquer de plein droit au territoire portuaire de la rive gauche de l'Escaut, il déléguerait dans ce cas son pouvoir en la matière à la Ville d'Anvers : or, une telle délégation de pouvoir n'est manifestement pas autorisée.

Il conviendra donc de réécrire l'article 2 du projet en tenant compte des observations mentionnées ci-dessus.

.../...

Article 3.

L'article 3 du projet tend à confier le soin de veiller à la sécurité de la navigation et au maintien de l'ordre public dans le territoire portuaire de la rive gauche de l'Escaut au capitaine de port du port d'Anvers et "à ses délégués" et de mettre à leur disposition le personnel qui leur est nécessaire pour l'accomplissement de cette mission.

Aux termes de la loi du 5 mai 1936, il est institué pour chaque port maritime du Royaume une capitainerie du port (article ler, alinéa premier) et le capitaine de port et les capitaines de port adjoints exercent leur mission dans un territoire correspondant à "toute l'étendue du port" (article 6, alinéa premier). Il est dès lors indéniable que le Roi ne dispose pas du pouvoir de confier au capitaine de port du port d'Anvers et à certains de ses adjoints le soin d'exercer "qualitate qua" des missions de gestion et de police dans le territoire portuaire de la rive gauche de l'Escaut, autrement dit de leur conférer un pouvoir dans un territoire qui ne fait pas partie du territoire portuaire d'Anvers.

Comme le Conseil d'Etat, section administration, l'a exposé dans son avis n° 20.387/VII-9-615 du 21 mai 1975, le législateur est seul compétent pour confier à la Ville d'Anvers le soin de gérer et d'exploiter le port situé sur la rive gauche de l'Escaut et donc en dehors de son territoire. C'est ce que le législateur a fait précisément par la loi du 19 juin 1978.

Il est exact que la loi du 5 mai 1936 n'exclut pas a priori qu'une seule et même personne puisse cumuler la mission de capitaine de port ou de capitaine de port adjoint d'un port de mer avec la mission de capitaine de port ou de capitaine de port adjoint d'un autre port de mer situé à proximité. L'une et l'autre de ces missions constituent alors une application de la loi du 5 mai 1936.

.../...

C'est sur base de cette loi qu'est également déterminé le statut du personnel administratif du port d'Anvers, employé dans le territoire portuaire de la rive gauche de l'Escaut. Ainsi, ces membres du personnel devront notamment, pour leur mise au travail dans la zone portuaire de la rive gauche de l'Escaut, être recrutés conformément aux règles établies dans la loi du 5 mai 1936.

Il y a lieu encore d'observer qu'aussi longtemps que la loi du 19 juin 1978 n'est pas entrée en vigueur, la gestion et l'exploitation des installations portuaires de la rive gauche de l'Escaut relèvent de l'Etat et le capitaine de port et le capitaine de port adjoint du port d'Anvers, en vertu de l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1936, relèveraient de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions de capitaine de port et de capitaine de port adjoint du port de la rive gauche de l'Escaut et dès lors seraient placés sous l'autorité et le contrôle du Ministre qui a la Marine dans ses attributions.

Il n'appartient pas, d'autre part, au Roi d'obliger la Ville d'Anvers à mettre à la disposition du Gouvernement des membres du personnel du port d'Anvers qui, en vertu de la loi du 5 mai 1936, relèvent de son autorité.

Toutefois une convention entre l'Etat belge et la Ville d'Anvers peut organiser les règles relatives à la mise à la disposition du Gouvernement de membres du personnel du port d'Anvers afin de permettre la nomination ou le recrutement de ce personnel au sein des services du port de la rive gauche de l'Escaut.

Pour ce faire, il ne faut évidemment ni autorisations ni délégations par voie d'arrêté royal. Ladite convention, soit dit en passant, ne peut de toute évidence pas se fonder sur la loi du 19 juin 1978 qui n'est pas encore entrée en vigueur.

.../...

Le Roi n'a pas non plus le pouvoir d'arrêter quelque règle que ce soit ayant trait au statut des membres du personnel ainsi mis à la disposition du Gouvernement par la Ville d'Anvers.

Toutes ces considérations doivent conduire à la suppression de l'ensemble de l'article 3.

Article 4.

La disposition de l'article 1er de la loi du 6 mars 1818 rend superflu l'alinéa premier de l'article 4 du projet. Si le Gouvernement décide de maintenir quand même la disposition contenue dans cet alinéa, il convient de toute façon de supprimer les termes "modifiée par l'article 1er de la loi du 5 juin 1934 et par l'article unique de la loi du 14 juin 1963".

Au surplus, le Roi n'est pas habilité à prévoir, pour les infractions définies à l'article 4, alinéa 2, du projet, d'autres peines que celles prévues par l'article 10 de la loi du 5 mai 1936.

Le Code civil régit la responsabilité civile ayant trait à des dommages causés également à des biens qui sont la propriété de l'Etat. Toute disposition à ce sujet est donc, sans utilité au projet.

Pour toutes ces raisons, il conviendrait de supprimer tout l'alinéa 2 de l'article 4 du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. DEPONDT, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

F. DEBAEDTS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, assessoren 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. DEPONDT.

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. DEPONDT.

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

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

M. BENARD. A. DEPONDT.