ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Communications, le 21 juin 1984, d'une demande d'avis sur :

1) un projet d'arrêté royal "fixant la composition et le mode de fonctionnement du Conseil de la politique portuaire et industrielle",

2) un projet d'arrêté royal "fixant la composition et le mode de fonctionnement du Conseil de concertation",

a donné le 7 août 1984 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, de 21e juni 1984 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over :

1) een ontwerp van koninklijk besluit "houdende samenstelling en werking van de Raad voor Haven- en Industrialisatiebeleid",

2) een ontwerp van koninklijk besluit "houdende samenstelling en werking van de Raad van Overleg",

heeft de 7e augustus 1984 het volgend advies gegeven :

Les deux projets sont pris en exécution des articles 16, 17 et 18 de 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, articles qui disposent comme suit :

"Article 16. Eu égard aux rapports fonctionnels existant entre la région portuaire et la région industrielle du territoire R.G.E., il est créé un Conseil de la politique portuaire et industrielle. Celui-ci a la tâche d'émettre, à l'usage de toutes les instances gestionnaires intéressées, soit d'initiative, soit à la demande de ces instances, des avis sur tous les problèmes posés par le développement de ce territoire, en vue notamment d'assurer l'uniformité de la gestion portuaire sur les rives droite et gauche de l'Escaut.

En ce qui concerne la concession, la cession ou la mise à la disposition des terrains visés à l'article 11, l'avis de ce conseil doit être recueilli préalablement à toute décision.

Article 17. Le Conseil de la politique portuaire et industrielle se compose d'un président nommé par le Roi sur la proposition du Ministre des Communications, de représentants de la ville d'Anvers, des communes de Beveren et de Zwijndrecht, de la Société, ainsi que de représentants de l'Etat, nommés par le Roi.

Le Roi fixe la composition et le mode de fonctionnement du conseil.

Article 18. Il est institué un Conseil de concertation composé de représentants des employeurs qui utilisent le port, de représentants des organisations représentatives des travailleurs, de délégués de la Société et de la ville d'Anvers.

Ce conseil a une mission consultative dans le domaine de la politique portuaire globale.

Le Roi fixe la composition et le mode de fonctionnement du conseil".

.../...

Aux termes de l'article 33 de la même loi :

"Le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi".

A ce jour, cette date n'a pas été fixée.

En principe, rien ne s'oppose à ce que des arrêtés d'exécution d'une loi soient pris avant que la loi ne soit entrée en vigueur. En l'occurrence, toutefois, l'article 33 précité soulève des difficultés particulières.

+

La loi a pour objet, notamment, l'aménagement du territoire de la rive gauche de l'Escaut, dont elle fixe les limites, en vue de l'extension du port d'Anvers. Ce territoire comprend une région portuaire proprement dite, une zone industrielle, des zones vertes et des zones d'habitation (articles 3, 4 et 5).

Une société est créée, qui a pour but "d'assurer la politique foncière dans les régions portuaire et industrielle, ainsi que la politique industrielle dans la région industrielle" (articles 6 et 8).

Des dispositions particulières concernent l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la protection de l'environnement (articles 29, 30 et 31).

Sans qu'il soit utile d'analyser, dès maintenant, dans le détail, toutes les dispositions de la loi, il faut observer que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a transféré aux Régions des compétences relatives à certaines des matières qui font l'objet de la loi du 19 juin 1978.

Il en est ainsi notamment de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (loi spéciale, article 6, § ler, I, 1°), de l'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs, y compris les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à la disposition des utilisateurs (article 6, § ler, I, 3°), de la politique foncière (article 6, § ler, I, 6°), de la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles (article 6, § ler, II, 1°), des zones vertes (article 6, § ler, III, 3°).

En outre, la concertation ou l'association prévues respectivement par les paragraphes 3 et 4 de l'article 6 de la loi spéciale pourront s'imposer dans certaines des matières qui font l'objet de la loi précitée du 19 juin 1978.

Dans la mesure où la loi du 19 juin 1978 dispose en des matières qui relèvent désormais de la compétence de la Région flamande, il n'est plus au pouvoir du Roi de fixer la date d'entrée en vigueur de ces dispositions. Celles-ci, qui ont acquis, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, la nature de dispositions décrétales, ne pourront être mises en vigueur, ou modifiées, que par les organes compétents de la Région.

Le projet d'arrêté royal fixant la composition et le mode de fonctionnement du Conseil de la politique portuaire et industrielle montre bien la difficulté. En vertu de l'article 16, alinéa 2, de la loi du 19 juin 1978, l'avis de ce Conseil doit être recueilli avant toute décision relative à la concession, à la cession ou à la mise à la disposition des terrains visés à l'article 11. Or cet article 11 charge la société pour la politique foncière et industrielle de la rive gauche de l'Escaut de missions dans des matières qui relèvent, les unes, de la compétence de l'Etat, les autres, de la compétence de la Région.

.../...

Il apparaît, dès lors, vu l'enchevêtrement des compétences résultant des modifications implicites que la loi spéciale du 8 août 1980 a apportées à la loi du 19 juin 1978, que des mesures d'exécution, même partielle, de cette loi ne peuvent être prises avant que le régime légal de la gestion du territoire de la rive gauche de l'Escaut à hauteur d'Anvers ait été adapté aux réformes institutionnelles par chacune des autorités désormais compétentes, le cas échéant, selon les procédures d'association ou de concertation prévues par la loi spéciale.

De beide ontwerpen beogen uitvoering te geven aan de artikelen 16, 17 en 18 van de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen. Die artikelen bepalen het volgende :

"Artikel 16. Rekening houdend met het functionele verband tussen het havengebied en het industriegebied van het L.S.O.-gebied wordt een Raad voor haven- en industrialisatiebeleid opgericht. Deze heeft tot taak, ten behoeve van alle betrokken beleidsinstanties, op eigen initiatief of op verzoek van deze instanties, adviezen te verstrekken nopens alle problemen gesteld door de ontwikkeling van dit gebied, o.m. met het oog op de eenvormigheid van het havenbeheer op linker- en rechterscheldeoever.

Inzake concessie, overdracht of terbeschikkingstelling van gronden bedoeld in artikel 11, dient voorafgaand aan elke beslissing het advies van deze raad ingewonnen te worden.

Artikel 17. De Raad voor haven- en industrialisatiebeleid bestaat uit een door de Koning op voordracht van de Minister van Verkeerswezen benoemde voorzitter, uit vertegenwoordigers van de stad Antwerpen, de gemeenten Beveren en Zwijndrecht, de Maatschappij, evenals uit vertegenwoordigers van de Staat door de Koning benoemd.

De Koning bepaalt de samenstelling en de werking van de raad.

Artikel 18. Er wordt een Raad van overleg ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de werkgevers-havengebruikers, vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties, afgevaardigden van de Maatschappij en van de stad Antwerpen.

Deze raad vervult een adviserende taak die zich tot de globale havenpolitiek uitstrekt.

De Koning bepaalt de samenstelling en de werking van de raad".

Artikel 33 van dezelfde wet luidt aldus :

"De Koning bepaalt de datum waarop deze wet in werking treedt".

Tot dusver is die datum nog niet bepaald.

In beginsel is er niets op tegen dat besluiten tot uitvoering van een wet worden vastgesteld voordat de wet in werking is getreden. In het onderhavige geval geeft het voormelde artikel 33 echter aanleiding tot bijzondere moeilijkheden.

+

De wet heeft inzonderheid betrekking op de ruimtelijke ordening van de linkerscheldeoever, waarvan zij met het oog op de uitbreiding van de Antwerpse haven de grenzen vaststelt. Het gebied van de linkerscheldeoever omvat het eigenlijke havengebied, een industriegebied, groene zones en woonzones (de artikelen 3, 4 en 5).

Er is een maatschappij opgericht die tot doel heeft "het grondbeleid voor de haven- en industriegebieden, en het industrialisatiebeleid voor het industriegebied" (de artikelen 6 en 8).

Bijzondere bepalingen hebben betrekking op de ruimtelijke ordening, de stedebouw en de milieuzorg (de artikelen 29, 30 en 31).

.../...

Zonder dat het nuttig is om alle bepalingen van die wet nu al in bijzonderheden te onderzoeken, zij erop gewezen dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voor bepaalde, in de wet van 19 juni 1978 behandelde aangelegenheden sommige bevoegdheden naar de Gewesten heeft overgeheveld.

Dat is onder meer het geval voor de stedebouw en de ruimtelijke ordening (bijzondere wet, artikel 6, § 1, I, 1°), de verkrijging, aanleg en uitrusting van gronden voor industrie, ambachtswezen en diensten of van andere onthaalinfrastructuren voor investeerders, met inbegrip van de investeringen voor de uitrusting van industriezones bij de havens en de beschikbaarstelling daarvan voor de gebruikers (artikel 6, § 1, I, 3°), het grondbeleid (artikel 6, § 1, I, 6°), de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen (artikel 6, § 1, II, 1°), de groene ruimten (artikel 6, § 1, III, 3°).

Daar komt nog bij dat in een aantal van de in de voormelde wet van 19 juni 1978 behandelde aangelegenheden overleg of medewerking zoals artikel 6 van de bijzondere wet die respectievelijk in de paragrafen 3 en 4 voorschrijft, noodzakelijk kunnen zijn.

In zoverre de wet van 19 juni 1978 beschikt in aangelegenheden die thans tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren, ligt het niet meer in 's Konings macht de datum vast te stellen waarop die bepalingen van kracht worden. Die bepalingen, die krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de hoedanigheid van decreetbepalingen verkregen hebben, zullen alleen door de bevoegde organen van het Gewest in werking kunnen worden gesteld of gewijzigd kunnen worden.

.../...

De moeilijkheid blijkt duidelijk uit het ontwerp van koninklijk besluit houdende samenstelling en werking van de Raad voor Haven- en Industrialisatiebeleid. Krachtens artikel 16, tweede lid, van de wet van 19 juni 1978 dient vóór elke beslissing inzake concessie, overdracht of terbeschikkingstelling van gronden bedoeld in artikel 11, het advies van deze raad te worden ingewonnen. Welnu, dat artikel 11 belast de maatschappij voor het grond- en industrialisatiebeleid op de linkerscheldeoever met taken die betrekking hebben op aangelegenheden waarvan de ene tot de bevoegdheid van de Staat, de andere tot de bevoegdheid van het Gewest behoren.

Gelet op de verstrengeling van de bevoegdheden als gevolg van de impliciete wijzigingen die de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in de wet van 19 juni 1978 heeft aangebracht, lijken dus geen maatregelen tot al was het maar gedeeltelijke uitvoering van deze wet te kunnen worden genomen voordat de wettelijke regeling van het beheer over het linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen door elke van de nu bevoegde autoriteiten aangepast is aan de hervorming van de instellingen, in voorkomend geval volgens de bij de bijzondere wet voorgeschreven procedures van medewerking of van overleg.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
R. VAN AELST, conseillers d'Etat,
J.-J. STRIJCKMANS,
F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,
F. DE KEMPENEER,
Madame : M. VAN GERREWEY, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, premier auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,
staatsraden,
assessoren van de afdeling wetgeving,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, eerste auditeur.