24 AOUT 1951
Coordinatie Bureau

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e Mei 1951 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 October 1935 houdende reglement betreffende de politie en de scheepvaart der bevaarbare waterwegen onder beheer van de Staat", heeft ter zitting van 7 Juli 1951 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 29 mai 1951, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement de police et de navigation des voies navigables administrées par l'Etat", a donné en sa séance du 7 juillet 1951 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot vervanging van de bepalingen van artikel 98 van het algemeen reglement der scheepvaartwegen.

Dit reglement is immers door de Koning genomen, nu eens krachtens zijn algemene politiemacht, dan ter uitvoering van bijzondere wetten opgesomd in de inleiding van het koninklijk besluit van 7 December 1950 (advies van de Raad van State, nr 226).

Geen enkele van deze wetsbepalingen machtigt de Koning om de burgerlijke verantwoordelijkheid van de gebruikers van de scheepvaartwegen te regelen. Om dit te doen kan de Koning evenmin de nodige bevoegdheid vinden in zijn reglementaire politiemacht.

Ten hoogste kan men aannemen dat het reglement wetsbepalingen ongewijzigd overneemt en dan nog heeft dit procédé het grote bezwaar dat het wetsbepalingen laat doorgaan voor reglementaire bepalingen.

De nieuwe tekst die aan de Raad van State voor advies wordt voorgelegd, heeft als gevolg de opheffing van het eerste deel van het tweede lid van artikel 98, waarvan de onwettelijkheid door de hoven en rechtbanken is erkend. Voor het overige neemt de nieuwe tekst geheel het thans bestaande artikel over, behoudens dat in de Franse tekst van het tweede gedeelte van het tweede lid de woorden "toutes dégradations faites à la voie navigable" vervangen zijn door "toutes dégradations causées à la voie navigable". De bepalingen welke volgens het ontwerp die van artikel 98 vervangen, dienen dan ook, wat de wettelijkheid betreft, in hun geheel onderzocht.

\+

\+ \+

.../...

Indien het eerste lid van artikel 98 geen andere draagwijdte heeft, zoals het Hof van verbreking in een arrest van 31 Januari 1944 (Pas. 1944, I, 179) verklaarde, dan te bevestigen dat de beschadiging van de waterweg, van zijn aanhorigheden en van de kunstwerken, een fout is waarvoor de dader burgerlijk verantwoordelijk is, terwijl de Koning van dit feit een misdrijf heeft gemaakt, dan is deze bepaling overbodig vermits zij eenvoudig de wettelijke regelen die gelden voor de burgerlijke verantwoordelijkheid wegens misdrijf, in herinnering brengt. Zo het eerste lid integendeel - en het algemeen karakter van de tekst sluit deze interpretatie niet uit - er toe strekt van de regelen vastgelegd in de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, - wat ook de omstandigheden mogen zijn - af te wijken, door het bestuur vrij te stellen van het bewijs van de fout en door de verantwoordelijkheid voor de schade in alle gevallen op de aldaar aangewezen personen te leggen, dan heeft de voorgestelde tekst geen rechtsgrond.

Het tweede lid, zoals het opgesteld is, maakt eveneens inbreuk op de wettelijke regelen inzake verantwoordelijkheid. De wet immers bepaalt nergens een bijzondere verantwoordelijkheid inzake schade die door sleepboten in actie aan de waterweg veroorzaakt werd.

Dienvolgens is het gemeen recht hier van toepassing. De omstandigheden eigen aan ieder sleepmanoeuver zullen de verantwoordelijkheid bepalen.

Dit lid heeft dus geen rechtsgrond.

.../...

Het derde lid, eerste zin, is eenvoudig de toepassing van het eerste en het tweede lid. De hierbovenstaande opmerkingen gelden ook hier. De tweede zin machtigt het bestuur om, boven de schade, de "bijzondere of buitengewone bestuurskosten" aan te rekenen. Indien die bijzondere kosten volgens het gerecht deel uitmaken van de door de Staat geleden schade, zal het gerecht er rekening mede houden. Indien die kosten daarentegen niet vallen onder het begrip schade, zoals dit door het gemeen recht is bepaald, heeft de tekst die deze kosten daaronder begrijpt, geen rechtsgrond.

Het vierde lid legt de vermoedelijke schuldenaar de verplichting op een borgtocht te stellen of een som te consigneren bestemd om de Staat voor zijn uitgaven en kosten te dekken. Ook die bepaling berust op geen rechtsgrond.

Tenslotte machtigt het vijfde lid de Staat, het vaartuig "aan de ketting te doen leggen" volgens de Nederlandse tekst, "de provoquer la mise à la chaîne", volgens de Franse tekst, indien men vreest dat het vaartuig dat de schade veroorzaakt heeft het land zal verlaten voordat de in het vorige lid vermelde waarborgen gegeven zijn.

Voor zover deze bepaling afwijkt van de wet van 4 September 1908 op de inbeslagneming en het opbod bij vrijwillige vervreemding van de zee- en de binnenschepen, heeft zij geen rechtsgrond.

De Raad van State is derhalve van advies dat het ontwerp in zijn geheel de macht van de Koning te buiten gaat.

Le projet a pour objet de remplacer les dispositions de l'article 98 du règlement général des voies navigables.

Ce règlement a, en effet, été pris par le Roi en vertu tantôt de son pouvoir général de police, tantôt en exécution des lois particulières énumérées dans le préambule de l'arrêté royal du 7 décembre 1950 (avis du Conseil d'Etat, n°226).

Aucune de ces dispositions légales n'autorise le Roi à régler la responsabilité civile des usagers des voies navigables et le Roi ne puise pas dans son pouvoir réglementaire de police la compétence nécessaire pour le faire.

Tout au plus peut-on admettre que le règlement reproduise, mais inchangées, des dispositions légales et encore,ce procédé présente-t-il le grave inconvénient de faire apparaître des dispositions légales comme étant des dispositions réglementaires.

Le texte nouveau soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour effet d'abroger la première partie de l'alinéa 2 de l'article 98 dont l'illégalité a été reconnue par les cours et tribunaux. Pour le reste, le texte nouveau reprend entièrement l'actuel, sauf que, dans la seconde partie de l'alinéa 2, il substitue les mots "toutes dégradations causées à la voie navigable" aux mots "toutes dégradations faites à la voie navigable". Il y a donc lieu d'examiner, dans leur entièreté, la légalité des dispositions que le projet a pour objet de substituer à celles de l'article 98.

\+

\+ \+

Si le premier alinéa de l'article 98 n'a d'autre portée, comme le déclare l'arrêt de la Cour de cassation du 31 janvier 1944 (Pas.1944, I, 179) que d'affirmer que constitue une faute génératrice de responsabilité civile, le fait de causer des dégâts à la voie navigable, à ses dépendances et aux ouvrages d'art, alors que le Roi a érigé ce fait en infraction, cette disposition est inutile car elle se borne à rappeler les règles légales qui régissent la responsabilité civile résultant d'une infraction. Si, au contraire, et la généralité du texte n'exclut pas cette seconde interprétation, l'alinéa premier a pour objet, quelles que soient les circonstances, de déroger aux règles des articles 1382 et suivants du Code civil, en dispensant l'administration de la preuve de la faute, et en endossant dans tous les cas la responsabilité du dommage aux personnes qu'il désigne, le texte proposé manque de fondement légal.

L'alinéa 2, tel qu'il est rédigé, porte également atteinte aux règles légales en matière de responsabilité. En effet, nulle part la loi n'organise une responsabilité particulière quant aux dégâts causés à la voie navigable par des remorqueurs en action.

Dès lors, c'est le droit commun qui doit s'appliquer. Les circonstances spéciales à chaque opération de remorquage détermineront la responsabilité.

Cet alinéa manque, en conséquence, de fondement légal.

.../...

L'alinéa 3, première phrase, n'est que l'application des alinéas 1er et 2. Les considérations qui précèdent s'y appliquent. La deuxième phrase autorise l'administration à porter en compte, en sus du dommage, les "frais spéciaux ou extraordinaires d'administration.". Si ces frais spéciaux sont reconnus par les tribunaux comme faisant partie du dommage subi par l'Etat, les tribunaux en tiendront compte. Si, au contraire, ces frais sont étrangers à la notion de dommage, telle qu'elle est établie par le droit commun, le texte qui les met à charge ne repose sur aucun fondement légal.

L'alinéa 4 impose au débiteur présumé l'obligation de fournir caution ou de consigner "une somme destinée à couvrir l'Etat de ses dépenses et de ses frais.". Cette disposition est,elle aussi,dénuée de tout fondement.

Enfin, l'alinéa 5 autorise l'Etat à "mettre à la chaîne"selon le texte néerlandais, à "provoquer la mise à la chaîne"selon le texte français, s'il y a lieu de croire que le bateau qui a causé l'avarie quittera le pays avant que les garanties prévues à l'alinéa précédent aient été fournies.

Dans la mesure où cette disposition déroge à la loi du 4 septembre 1908 relative à la saisie et

.../...

à la surenchère sur aliénation volontaire des navires et des bateaux, elle est sans fondement légal.

Le Conseil d'Etat est, en conséquence, d'avis que le projet, dans son ensemble, excède les pouvoirs du Roi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

D. DECLEIRE, raadsheren van State
J. COYETTE, conseillers d'Etat

L. FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving
J. MERTENS, assesseurs de la section de législation

R. VANHAECKE, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R. VANHAECKE.

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H. Minister
expédition délivrée à M. le Ministre

van Openbare Werken.
des Travaux publics.

De 1951. Le 1951.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

K. MEES.