By

YC. - 1 - Coördinatie L. 12.540/1./f

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 22e maart 1976 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende regeling van het beheersstatuut van het Linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen", heeft de 25e maart 1976 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 22 mars 1976, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant réglementation du statut de gestion du Territoire de la Rive gauche de l'Escaut à hauteur d'Anvers", a donné le 25 mars 1976 l'avis suivant :

7.4.76

Gelet op de korte termijn waarin om advies is verzocht, beperkt de Raad van State zich tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

Het ontwerp van wet dat voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd wordt, strekt ertoe bijzondere regelen vast te stellen voor het beheer en de inrichting van een gebied gelegen op de Linker-Scheldeoever, ter hoogte van de stad Antwerpen, als uitbreiding van de haven Antwerpen en van het bij die haven behorend haven- en industriegebied.

Dat gebied, het zogeheten LSO-gebied, ligt bijna helemaal in de provincie Oost-Vlaanderen, en strekt zich uit over een gedeelte van het grondgebied van de gemeenten Beveren, waarmee de gemeenten Doel, Kallo, Kieldrecht en Verrebroek gefusioneerd worden met ingang van 1 januari 1977 (wet van 30 december 1975 - Belgisch Staatsblad 23 januari 1976), en Zwijndrecht.

Het wordt ingedeeld in havengebied, industriegebied, zones voor algemene infrastructuur en zones voor groenvoorziening (artikel 2).

Het havengebied omvat (artikel 3) :

- de natte infrastructuur, dit is de wateroppervlakte van de dokken, en de algemene haveninfrastructuur (zoals sluizen en kaaimuren en hun aanhorigheden)(artikel 10, tweede lid), met andere woorden de eigenlijke haven (zie P.B. v° Port en général);

.../...

- de overslagzone, dit is het gebied ten Zuid-Westen van het kanaaldok;

- een ongeveer 200 m brede strook omheen het kanaaldok en insteekdokken;

- stroken langsheen de Schelde ten behoeve van de zeescheepvaart en de binnenvaartscheepvaart.

De juiste grenzen van het havengebied zullen door de Koning vastgesteld worden.

Het industriegebied is gelegen ten Noorden van het kanaaldok en ten Zuiden van de Schelde.

De algemene infrastructuur omvat de wegen, de spoorwegen, de (pijp)leidingen en hun aanhorigheden (memorie van toelichting, p. 2).

Een groene zone ten slotte omzoomt het gebied ten Noord-Westen (grens met Nederland) ten Westen en gedeeltelijk ten Zuiden (artikelen 1 en 2).

De eigendom van de gronden in het havengebied en in het industriegebied zal worden overgedragen aan de Maatschappij voor het grond- en industrialisatiebeleid op de LSO. De natte infrastructuur evenwel blijft eigendom van de Belgische Staat.

Voor de zones voor algemene infrastructuur en voor de groene zones worden, noch wat de eigendom, noch

.../...

wat het beheer betreft, bijzondere regelen gesteld (memorie van toelichting, p. 2). De op die zones betrekking hebbende bepalingen in het ontwerp zijn niets meer dan een embryo van ruimtelijke ordening door de wetgever vastgesteld.

De Maatschappij draagt de gronden in het havengebied aan de stad Antwerpen over of geeft ze haar in concessie tegen vergoeding (artikelen 7 en 10, eerste lid) en stelt de gronden in het industriegebied ter beschikking van de industriële bedrijven (artikelen 7 en 11, eerste lid), alles onder de algemene voorwaarden die bepaald zullen worden in een overeenkomst gesloten tussen haar en de Belgische Staat (artikel 11, tweede lid). De natte infrastructuur wordt door de Staat rechtstreeks in beheer gegeven aan de havenbeheerder (artikel 10, tweede lid).

Zijn vennoten van die Maatschappij : de gemeente Beveren, de gemeente Zwijndrecht, de Intercommunale van het Land van Waas, de stad Antwerpen, de provincie Oost-Vlaanderen, de provincie Antwerpen en de Belgische Staat (artikel 5).

De stad Antwerpen beheert en exploiteert de haven, binnen het havengebied (artikel 13), onder het bestuurlijk toezicht van de Regering (artikel 14). Zij wordt daarin bijgestaan door een havenraad, opgericht in de schoot van de meervermelde Maatschappij (artikel 15).

.../...

Dat beheer omvat onder meer :

- het stellen van alle nodige verordeningen en reglementen (artikel 13);

- het opleggen en het innen van de rechten, retributies en andere havengebonden inkomsten (artikel 17);

- het dragen van de financiële last van de havenexploitatie (artikel 17)(evenwel niet gedurende de eerste tien jaren)(artikel 19).

De aan het beheer en de exploitatie van de haven gebonden politie kan door de stad Antwerpen uitgeoefend worden. Er mag daarbij evenwel geen afbreuk gedaan worden aan de bevoegdheid van de lokale gemeentelijke overheden (artikel 22).

Voor het overige wordt de politie in het LSO-gebied uitgeoefend door de lokale gemeentelijke overheden, in onderling overleg en in verstandhouding met de stad Antwerpen, volgens de regelen bepaald door artikel 128 van de gemeentewet (artikel 23).

Terzake van de brandbestrijding is enkel de brandweerdienst van de stad Antwerpen bevoegd (artikel 26). Terzake van de brandvoorkoming gelden in het haven- en industriegebied van het LSO-gebied de algemene normen die opgelegd zijn in het haven- en industriegebied op de rechterscheldeoever (artikel 25).

.../...

Wat betreft de ruimtelijke ordening en de stedebouw neemt de meervermelde Maatschappij, in samenwerking met de bevoegde Minister, deel aan de studie en het ontwerp van de aanlegplannen (artikel 27). De bouw- en exploitatievergunningen worden afgeleverd door de bevoegde Minister, volgens bijzondere, door de Koning te bepalen regelen (artikelen 28 en 29). In het industriegebied geschiedt de aflevering van die vergunningen na advies van de stad Antwerpen (artikel 28); in het havengebied gebeurt dat op aanvraag of na advies van de stad Antwerpen en na advies van de gemeente Beveren of van de gemeente Zwijndrecht, naargelang van het geval (artikel 29). De Koning stelt eveneens een bijzondere beroepsprocedure vast (artikel 29).

Maatregelen betreffende milieuzorg worden voor het LSO-gebied genomen volgens de gewone regelen, doch nooit zonder het voorafgaandelijk advies van de stad Antwerpen (artikel 30), die daarvoor vergoed wordt (artikel 31).

*
* *

De Regering gaat er van uit dat het beheer en de exploitatie van de haven Antwerpen een opdracht is van algemeen belang en vertrouwt die toe aan de stad Antwerpen. De Regering doet dat omdat zij de mening is toegedaan dat eenheid van beheer en exploitatie op beide oevers van de Schelde wenselijk is.

.../...

Voor de organisatie van het beheer en van de exploitatie van de haven Antwerpen door het stadsbestuur van Antwerpen moeten nochtans bijzondere maatregelen genomen worden om de belangen van de betrokken gemeenten van het Waasland niet in het gedrang te brengen.

Binnen het LSO-gebied worden de specifieke handelingen van beheer en exploitatie van de haven verricht door het stadsbestuur van Antwerpen dat daarbij evenwel geadviseerd wordt door de havenraad Linkerscheldeoever waarin, onder meer, de gemeenten Zwijndrecht en Beveren en de provincie Oost-Vlaanderen zetelen.

Een speciaal daartoe opgerichte maatschappij, waarvan, onder meer, dezelfde gemeenten en provincie deel van uitmaken en waaraan de eigendom van de grond overgedragen wordt, is belast met het beleid terzake van het gebruik van de grond voor de exploitatie van de haven en voor de vestiging van industrieën.

De politie binnen het LSO-gebied blijft een zaak van betrokkene gemeente. Wel voorziet het ontwerp in zijn artikel 23 in een zekere vorm van samenwerking.

Aan de stad Antwerpen wordt daarnaast een politionele bevoegdheid toegekend in functie van haar opdracht van beheerder en exploitant van de haven op de LSO (artikel 22 van het ontwerp).

.../...

Binnen het LSO-gebied is de brandbestrijding onttrokken aan het stelsel van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming. Er gelden eveneens bijzondere regelen terzake van de stedebouw en van de ruimtelijke ordening : de betrokken gemeenten moeten worden geconsulteerd voor de afgifte van bouw- en exploitatievergunningen doch enkel in het havengebied; bovendien wordt de voornoemde Maatschappij betrokken bij de studie en het ontwerpen van de plannen van aanleg.

*

Het begrip "gemeentelijk belang" is door de Grondwetgever niet nader bepaald. Op grond van het bevoegdheidsresidu waarover hij beschikt, heeft de wetgever een ruim recht van kwalificatie. Wanneer de wetgever een aangelegenheid aan de territoriaal gedecentraliseerde bevoegdheidssfeer onttrekt en ze van nationaal belang maakt, kunnen de bepalingen van de artikelen 31 en 108 van de Grondwet geen beletsel vormen om een speciale rechtspersoon met de behartiging van bedoelde aangelegenheid te belasten.

*

.../...

Opschrift.

Gelet inzonderheid op de algemene draagwijdte van artikel 14, wordt het volgend opschrift in overweging gegeven :

"Ontwerp van wet betreffende het beheer van het linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven Antwerpen".

Artikel 1.

Het verdient aanbeveling in de tekst zelf het LSO-gebied nauwkeuriger te omschrijven door verwijzing naar de gebieden of wegen die het begrenzen.

Het is wellicht ook geraden met zoveel woorden te zeggen dat het gebied zich uitstrekt over een gedeelte van het grondgebied van de gemeenten Beveren en Zwijndrecht.

Artikel 2.

Alleen van het havengebied wordt een nadere omschrijving gegeven, met name in artikel 3.

.../...

Wat door algemene infrastructuur verstaan moet worden wordt wel in de memorie van toelichting, doch niet in de tekst zelf uiteengezet. Dezelfde opmerking geldt voor de overheidsorganen of organismen die bevoegd en verantwoordelijk zijn voor de aanleg en het onderhoud van die algemene infrastructuur : het zijn, zo luidt de memorie van toelichting, degenen die er wettelijk mede belast zijn.

Uit de summiere aanduidingen op het bij het ontwerp gevoegde plan, waarnaar in artikel 1 verwezen wordt, kan afgeleid worden dat een brede strook groene zone in uitzicht gesteld wordt. Het is de bedoeling van de Regering dat die zone in elk geval aangelegd wordt. De verplichting tot de aanleg van een minimum brede groene zone ter bescherming van de omringende streken worde beter door de wet zelf opgelegd. In de wet kan bovendien best aangegeven worden welke overheid verantwoordelijk is voor de aanleg en het onderhoud van die zone en door wie de financiële last ervan gedragen moet worden.

Artikel 3.

Enkel de grenzen van het havengebied zullen nader vastgesteld worden door de Koning.

Indien de grenszones, voorbehouden voor de aanleg van beplantingen, voldoende duidelijk door de

.../...

wet wordt omschreven, dienen de grenzen van het industriegebied niet nader bepaald te worden : het industriegebied zou dan omvatten de gronden buiten het havengebied en de groene grenszone, die niet ingenomen worden door of voorbehouden zijn voor de wegen, spoorwegen, leidingen en hun aanhorigheden.

Artikelen 4 en 7.

Voor het grond- en industrialisatiebeleid in het havengebied en in het industriegebied van het linkerscheldeoevergebied wordt een maatschappij opgericht, die omschreven wordt als "een vereniging van gemeenten" en onderworpen wordt aan de bepalingen van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen.

Het gebruik van de uitdrukking "vereniging van gemeenten" wordt beter vermeden omdat die uitdrukking in casu niet de betekenis heeft waarin zij gebruikt wordt in artikel 108 van de Grondwet en in de wet van 1 maart 1922. In die beide teksten gaat het om verenigingen die de gemeenten "vrijwillig" vormen om gezamenlijk "zaken van gemeentelijk belang" te regelen.

De maatschappij waarvan artikel 4 van het ontwerp de oprichting voorziet, voldoet aan geen van die beide voorwaarden :

.../...

1° omdat het ontwerp op een dwingende en limitatieve wijze bepaalt welke gemeenten aandeelhouders van de maatschappij zullen zijn (artikel 5);

2° omdat het beheer en de exploitatie van de haven Antwerpen steeds beschouwd werden als een nationale aangelegenheid en niet als een aangelegenheid van uitsluitend gemeentelijk belang als bedoeld in de grondwetsartikelen 31 en 108, en hetzelfde moet worden gezegd van het grond- en industrialisatiebeleid in het havengebied en in het industriegebied van het linkerscheldeoevergebied.

Dat bezwaar zou kunnen worden ondervangen door artikel 4, als volgt te redigeren : "Er wordt een maatschappij voor ... opgericht. Zij heeft rechtspersoonlijkheid ...".

Bij de onderwerping van de op te richten maatschappij aan de voorschriften van de wet van 1 maart 1922 zijn, naast de hiervoren reeds geuite principiële bezwaren, ook technische bedenkingen te maken.

Het spreekt vanzelf dat de bepalingen van de wet van 1 maart 1922 slechts toepasselijk zullen zijn, in zover zij niet onverenigbaar zijn met de voorschriften van het voorliggend ontwerp.

In sommige gevallen zal dat geen grote moeilijkheden opleveren : bijvoorbeeld de onverenigbaarheid

.../...

van artikel 1, eerste lid, van de wet van 1922 met artikel 5 van het ontwerp; bijvoorbeeld het dwingend karakter van de artikelen 6 en 12 van het ontwerp ten overstaan van de grotere vrijheid die artikel 5 van de wet van 1922 op dat stuk aan de verenigingen van gemeenten toekent.

In andere gevallen echter zal de oplossing wellicht niet zo eenvoudig zijn : bijvoorbeeld de combinatie van artikel 9 van het ontwerp met artikel 8 van de wet van 1922.

Om moeilijkheden van die aard te voorkomen worden de volgende formules in overweging gegeven :

- ofwel in artikel 4 van het ontwerp de artikelen van de wet van 1 maart 1922 specifiëren die op de op te richten maatschappij toepasselijk zijn;

- ofwel de toepasselijkheid van de wet van 1 maart 1922 beperken door in artikel 4 van het ontwerp de artikelen van de wet van 1 maart 1922 te specifiëren waarvoor die verwijzing niet geldt.

Mocht geen van die beide formules worden aanvaard, dan zou op zijn minst toch moeten worden gezegd dat de bepalingen van de wet van 1 maart 1922 slechts toepasselijk zijn "in de mate waarin deze niet strijdig zijn met de bepalingen van deze wet".

.../...

Artikel 6.

De statuten van de Maatschappij zullen de onderscheiden bevoegdheid van de twee bij artikel 6 van het ontwerp bedoelde organen nader moeten bepalen.

Het bepaalde in dat artikel kan niets anders beduiden dan dat de statuten geen andere organen kunnen instellen en dat alle bevoegdheden die door het wetsontwerp aan de Maatschappij toegekend worden, onder die twee organen verdeeld moeten worden.

Artikel 9.

Het tweede lid worde beter als volgt geschreven :

"De ambtenaren van het Bestuur ... bevoegd om de akten te verlijden voor de verwerving in der minne, de gerechtelijke onteigening en de wederverkoop van onroerende goederen, door de Maatschappij verricht ter uitvoering van het eerste lid. De voorzitters ...".

Artikelen 10 en 11.

Na de gemachtigde van de Regering in zijn toelichting te hebben gehoord, wordt voor de artikelen 10 en 11 volgende tekst in overweging gegeven :

.../...

"Artikel 10.-

De gronden in het havengebied, die voor het beheer en de exploitatie van de haven nodig zijn, worden door de Maatschappij aan de stad Antwerpen onder bezwarende titel overgedragen of tegen vergoeding in concessie gegeven.

De Maatschappij kan gronden in het industriegebied overdragen aan of ter beschikking stellen van de industriële en van de met de industrie samenhangende bedrijven.

De algemene voorwaarden waaronder de overdracht, de concessie en de terbeschikkingstelling van de gronden geschieden, evenals de bijkomende vergoedingen voor het gebruik en het genot van de infrastructuur worden in een door de Koning goed te keuren overeenkomst tussen de Staat en de Maatschappij vastgesteld.

Artikel 11.-

De natte infrastructuur van de haven omvattende de wateroppervlakte van de dokken en de algemene haveninfrastructuur, met inbegrip van de sluizen en de kaaimuren, met hun aanhorigheden, wordt door de Staat aan de stad Antwerpen in beheer gegeven".

Artikel 12.

De tekst van artikel 12 zou duidelijker gesteld worden als volgt :

.../...

"Artikel 12.-

Het batig exploitatiesaldo van de Maatschappij wordt,na toekenning van ... en na ..., voor de helft toegekend aan de Intercommunale van het Land van Waas en voor de helft verdeeld over alle aandeelhouders".

Artikel 13.

Naar luid van artikel 13 beheert de stad Antwerpen het havengebied van het LSO-gebied "en neemt te dien einde alle nodige verordeningen en reglementen". Ermee rekening houdende dat het hier niet gaat om zaken van gemeentelijk belang als bedoeld in artikel 108 van de Grondwet en in artikel 75 van de gemeentewet, en dat bovendien de aangelegenheid zich per definitie buiten het grondgebied van de stad Antwerpen lokaliseert, is het in artikel 13 van het ontwerp bepaalde niet in overeenstemming met de bepalingen van de artikelen 25 en 67 van de Grondwet. Zodanige reglementeringsmacht komt aan de Koning toe.

In de Franse versie van dit artikel vervange men in elk geval "décrets et règlements" door "règlements".

Artikel 14.

Dit artikel ware juister gesteld als volgt :

"Artikel 14.-

Het administratief toezicht op het havenbeheer en de havenexploitatie op de linker- en rechterscheldeoever wordt door de Koning geregeld".

.../...

Artikel 15.

Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar wordt het advies van de Havenraad Linkerscheldeoever eveneens ingewonnen voor problemen die betrekking hebben op de exploitatie van de haven. Het past dat met zoveel woorden in de wet zelf te bepalen.

Uit de tekst blijkt niet of de havenraad enkel advies verstrekt wanneer hij er door de havenbeheerder om verzocht wordt dan wel of hij eveneens op eigen initiatief advies kan verlenen, noch over welke materies *in concreto* dat advies moet worden uitgebracht.

Artikel 16.

Zo het de bedoeling van de Regering is dat ook de leden van de havenraad door de Koning worden benoemd, dan past het de tekst in die zin aan te vullen. In elk geval moet de benoemende overheid worden aangeduid.

Artikel 18.

Volgende tekst zal wellicht beter beantwoorden aan de bedoeling van de Regering :

"Artikel 18.-

Voor het beheer en de exploitatie van de haven in het LSO-gebied wordt dezelfde belastingvrij-

.../...

dom gegeven als voor het beheer en de exploitatie van de haven op de rechterscheldeoever".

Artikel 20.

Naar de verklaringen van de gemachtigde van de Regering is het dezer bedoeling zeker niet dat het aanleggen van een afzonderlijke boekhouding enkel opgelegd zou zijn tijdens de periode bepaald in artikel 19. De bewoordingen waarin artikel 20 gesteld is, met name de toevoeging aan de woorden "Voor het vaststellen van de exploitatie-resultaten" van de woorden "vermeld in artikel 19", kunnen grond leveren tot enige twijfel daaromtrent. Trouwens ook voor het beheer en de exploitatie van de haven op de rechterscheldeoever moet de stad Antwerpen een afzonderlijke boekhouding aanleggen, die bovendien onder een afzonderlijke rubriek in de stedelijke begrotingen en rekeningen moeten voorkomen, op grond van de bepalingen van de door de wet van 16 juli 1927 goedgekeurde overeenkomst van 9 mei 1927 tussen de Belgische Staat en de stad Antwerpen, die gehandhaafd werden door de door de wet van 23 juni 1947 goedgekeurde overeenkomsten van 30 januari 1939 tussen dezelfde partijen.

Voorgesteld wordt bijgevolg de woorden "vermeld in artikel 19" te schrappen.

.../...

De bedoeling is dat gedurende de periode bepaald door artikel 19, in de afzonderlijke boekhouding die het stadsbestuur van Antwerpen, op grond van de thans geldende voorschriften, voor het beheer en de exploitatie van de haven Antwerpen moet aanleggen, de boekhouding voor de exploitatie van de haven in het LSO-gebied bovendien nog afzonderlijk aangelegd zou worden.

Artikel 23.

De regeling die onder artikel 23 wordt voorgesteld gelijkt op die bepaald in artikel 128 van de gemeentewet; zij is nochtans niet identiek daaraan noch een toepassing daarvan. De verwijzing naar dat artikel 128 ware dan ook beter geschrapt en het artikel aangevuld met die bepalingen uit dat artikel welke de Regering van toepassing wenst te stellen.

Het ware hoe dan ook beter artikel 23 te doen beginnen als volgt : "De gemeenten op wier grondgebied het LSO-gebied zich uitstrekt, ...".

Wat betreft de tweede volzin, is het niet duidelijk van welke overheid de beoogde regeling zal uitgaan en in welke mate van het gemeen recht wordt afgeweken.

Artikel 26.

Artikel 26 ware beter gesteld als volgt :

.../...

"Artikel 26.-

De personeelsformatie en de nadere regelen voor de uitvoering door de stad Antwerpen van de opdrachten inzake brandweer in het LSO-gebied en inzake politieoptreden in het LSO-havengebied worden door de Minister van Binnenlandse Zaken bepaald, op voorstel van de stad Antwerpen en op advies van de gemeenten Beveren en Zwijndrecht".

Artikel 27.

Dat artikel, zoals het in het ontwerp gesteld is, heeft voor gevolg dat de organen en overheden die krachtens de stedebouwwet van 29 maart 1962 betrokken zijn bij de studie van de problemen betreffende de ruimtelijke ordening en bij het opmaken van de ontwerpen van plannen van aanleg, alle bevoegdheden en opdrachten blijven uitoefenen die hun door die wet toevertrouwd zijn, ook wat het LSO-gebied betreft.

Het is evenwel niet duidelijk hoe, door de bepaling alleen dat het geschieden moet "in overleg met de Minister die (de ruimtelijke ordening) in zijn bevoegdheid heeft", de betrokken Maatschappij terzake zal optreden, dit is op wiens initiatief of verzoek, op welk ogenblik, onder welke vorm en met welke bevoegdheid.

Artikelen 28 en 29.

Die artikelen betreffen de afgifte van de door de wetten en reglementen voorgeschreven bouw- en exploi-

.../...

tatievergunningen binnen het industriegebied en binnen het havengebied in het LSO-gebied.

Verwijzend naar de regel die terzake van de stedebouw door de wet van 29 maart 1962 en terzake van de exploitatie van gevaarlijke, hinderlijke en ongezonde inrichtingen door het arbeidsreglement gesteld is, verdient het wellicht aanbeveling in de wet zelf nader te bepalen dat de voorgeschreven adviezen verstrekt worden onderscheidenlijk door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen en van de gemeenten Beveren en Zwijndrecht.

De aandacht wordt erop gevestigd dat de artikelen 28 en 29 geen toepassing kunnen vinden zolang de Koning geen bijzondere regelen gesteld heeft voor de aflevering van de bouw- en exploitatievergunningen in het LSO-gebied noch voor het hoger beroep tegen de weigering door de bevoegde Minister, van de gevraagde vergunningen, of tegen de voorwaarden waaronder de vergunningen afgegeven zijn.

Het is verder niet duidelijk waarom in het industriegebied enkel het advies van de stad Antwerpen vereist is en niet dat van de gemeente Beveren of Zwijndrecht, en dat het advies van de ene of van de andere van die gemeenten wel opgelegd is voor de vergunningen af te leveren in het havengebied.

Ten slotte stelle men in artikel 28 : "In afwijking van de terzake geldende wettelijke bepalingen ...".

.../...

Artikel 30.

Het past het orgaan van de stad Antwerpen dat het voorgeschreven advies moet verstrekken nader aan te duiden.

Artikelen 31 en 32.

Een korrekter opschrift voor het hoofdstuk VII ware blijkbaar "Gemeenschappelijke bepalingen bij de hoofdstukken V en VI".

In artikel 32 schrijve men : "De in artikel 31 bedoelde vergoeding ...".

Ten slotte zou het meer in overeenstemming zijn met de handelwijze die terzake gebruikelijk is dat de nadere regelen die voor de uitvoering van artikel 32, met betrekking tot de voorgeschreven goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken vastgesteld moeten worden, door de Koning worden bepaald.

Vu le bref délai dans lequel son avis est demandé, le Conseil d'Etat se limite aux observations ci-après.

*

Le projet de loi soumis à la section de législation du Conseil d'Etat tend à établir des règles particulières de gestion et d'organisation pour un territoire s'étendant sur la rive gauche de l'Escaut, à hauteur de la ville d'Anvers, et conçu comme extension du port d'Anvers et des régions portuaire et industrielle qui s'y rattachent.

Situé presqu'entièrement dans la province de Flandre orientale, ce territoire, appelé territoire RGE, couvre une partie de la commune de Beveren, telle que résultant de sa fusion à partir du 1er janvier 1977 avec les communes de Doel, Kallo, Kieldrecht et Verrebroek (loi du 30 décembre 1975 - Moniteur belge du 23 janvier 1976), et de la commune de Zwijndrecht.

Il est divisé en une région portuaire, en une région industrielle, en zone d'infrastructure générale et en zones vertes (article 2).

La région portuaire comprend (article 3) :

- l'infrastructure hydraulique, c'est à dire les plans d'eau des bassins, et l'infrastructure portuaire générale (tels que les écluses, les murs de quais et leurs dépendances) (article 10, alinéa 2), en d'autres termes : le port proprement dit (voir P.B. v° Port en général);

.../...

- la zone de transbordement c'est à dire le territoire situé au sud-ouest du bassin;

- une bande, large d'environ 200m, entourant le bassin-canal et les darses;

- des bandes situées le long de l'Escaut et destinées à la navigation maritime et à la navigation intérieure.

Les limites précises de la région portuaire seront arrêtées par le Roi.

La région industrielle est située au nord du bassin-canal et au sud de l'Escaut.

L'infrastructure générale comprend la voirie, les chemins de fer, les canalisations (y compris les pipelines) et leurs dépendances (exposé des motifs, p. 2).

Enfin, une zone verte entoure le territoire au nord-ouest (frontière hollandaise), à l'ouest et, en partie, au sud (articles 1er et 2).

La propriété des terrains à l'intérieur de la région portuaire et de la région industrielle sera transférée à la Société pour la politique foncière et industrielle de la rive gauche de l'Escaut. L'infrastructure hydraulique demeure toutefois la propriété de l'Etat belge.

.../...

En ce qui concerne les zones d'infrastructure générale et les zones vertes, il n'est pas prévu de règles particulières, ni du point de vue de la propriété, ni du point de vue de la gestion (exposé des motifs, p. 2). Les dispositions relatives à ces zones inscrites dans le projet ne constituent qu'un embryon d'aménagement du territoire conçu par le législateur.

La Société cède les terrains de la région portuaire à la ville d'Anvers ou les lui donne en concession moyennant rétribution (articles 7, 1er alinéa et 10) et met les terrains situés dans la région industrielle à la disposition des entreprises industrielles (articles 7 et 11, alinéa 1er), le tout aux conditions générales qui seront fixées dans une convention à conclure entre elle et l'Etat belge (article 11, alinéa 2). La gestion de l'infrastructure hydraulique est directement confiée par l'Etat au gestionnaire du port (article 10, alinéa 2).

Sont associés de ladite Société : la commune de Beveren, la commune de Zwijndrecht, l'Intercommunale du Pays de Waes, la ville d'Anvers, la province de Flandre orientale, la province d'Anvers et l'Etat belge (article 5).

La ville d'Anvers gère et exploite le port, à l'intérieur de la région portuaire (article 13), sous la tutelle administrative du Gouvernement (article 14). Elle est assistée dans sa mission par un conseil portuaire, créé au sein de la susdite Société (article 15).

.../...

La gestion comprend notamment :

- la fixation de tous les règlements nécessaires (article 13

- l'imposition et la perception des droits, rétributions et autres revenus portuaires (article 17);

- la prise en charge financière de l'exploitation (article 17),(sauf pendant les dix premières années) (article 19).

La police liée à la gestion et à l'exploitation du port peut être exercée par la ville d'Anvers. Il ne peut toutefois être porté atteinte aux pouvoirs appartenant aux autorités communales locales (article 22).

Pour le surplus, la police sur le territoire RGE est assurée par les autorités communales locales, d'accord et de concert avec la ville d'Anvers, selon les règles établies par l'article 128 de la loi communale (article 23).

En matière de lutte contre l'incendie, seul est compétent le service d'incendie de la ville d'Anvers (article 26). Sur le plan de la prévention des incendies sont applicables aux régions portuaire et industrielle du territoire RGE les normes générales prescrites pour les régions portuaire et industrielle de la rive droite de l'Escaut (article 25).

.../...

En ce qui concerne l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la société précitée participe, en collaboration avec le ministre compétent, à l'étude et à l'élaboration des plans d'aménagement (article 27). Les autorisations de bâtir et d'exploitation sont délivrées par le Ministre compétent, selon des règles particulières à déterminer par le Roi (articles 28 et 29). Dans la région industrielle la délivrance de ces autorisations a lieu après avis de la ville d'Anvers (article 28); dans la région portuaire, elle se fait à la demande ou après avis de la ville d'Anvers et après avis de la commune de Beveren ou de Zwijndrecht, selon le cas (article 29). Le Roi organise également une procédure spéciale d'appel (article 29).

Les mesures de protection de l'environnement relatives au territoire RGE sont prises selon les règles normales mais requièrent toujours l'avis préalable de la ville d'Anver (article 30), qui reçoit une indemnité à cette fin (article 3

*

* *

Le Gouvernement part du point de vue que la gestion et l'exploitation du port d'Anvers relèvent d'une mission d'intérêt général et, jugeant souhaitable l'unité de gestion et d'exploitation sur les deux rives de l'Escaut, il confie cette mission à la ville d'Anvers.

.../...

Obligation est toutefois faite à l'administration communale d'Anvers de prendre, en ce qui concerne l'organisation de la gestion et de l'exploitation du port d'Anvers, des mesures particulières destinées à éviter que les intérêt des communes intéressées du Pays de Waes ne soient compromis

A l'intérieur du territoire RGE, les actes spécifiques de gestion et d'exploitation du port sont accomplis par l'administration communale d'Anvers, conseillée toutefois par un conseil portuaire Rive gauche, où siégeront notamment les communes de Zwijndrecht et de Beveren et la province de Flandre orientale.

Une société spécialement créée à cette fin, dont feront partie, entre autres, les mêmes communes et provinces et qui se verra transférer la propriété des terrains, sera chargée de la politique d'utilisation du sol pour l'exploitation du port et l'établissement d'industries.

La police à l'intérieur du territoire RGE demeure de la compétence de la commune intéressée. Le projet prévoi toutefois, en son article 23, une certaine forme de coopération.

A la ville d'Anvers, il est en sus attribué un pouvoir spécial de police en rapport avec sa mission de gestionnaire et d'exploitant du port sur la RGE (article 22 du projet).

.../...

Sur le territoire RGE, la lutte contre l'incendie est soustraite au régime de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. Des règles spéciales sont également prévues en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire : les communes intéressées doivent être consultées pour la délivrance des autorisations de bâtir et d'exploitation mais uniquement en tant qu'elles concernent la région portuaire; de plus, la Société précitée est associée à l'étude et à l'élaboration des plans d'aménagement.

*

La notion d'intérêt communal n'a pas été autrement précisée par le Constituant. En vertu de sa compétence résiduaire, le législateur possède en cette matière un large droit de qualification. Lorsque le législateur soustrait une matière à la compétence des pouvoirs territorialement décentralisés pour en faire une matière d'intérêt national, les dispositions des articles 31 et 108 de la Constitution ne peuvent faire obstacle à ce qu'une personne morale spéciale soit chargée de cette matière.

*

.../...

Intitulé.

Eu égard, notamment, à la portée générale de l'article 14, il est suggéré de rédiger l'intitulé du projet comme suit :

"Projet de loi relatif 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".

Article 1er.

Il se recommande de définir avec plus de précision, dans le texte même, le territoire RGE par rapport aux régions ou voies qui le délimitent.

Il s'indique sans doute aussi de disposer expressément que le territoire s'étend sur une partie du territoire des communes de Beveren et de Zwijndrecht.

Article 2.

Seule la région portuaire est définie avec précision, notamment à l'article 3.

.../...

La notion d'infrastructure générale au sens du projet est définie dans l'exposé des motifs. Elle devrait l'être dans la loi même. Une observation analogue s'impose en ce qui concerne la désignation des organes de l'autorité ou des organismes qui sont compétents pour et responsables de l'aménagement et l'entretien de cette infrastructure générale : aux termes de l'exposé des motifs, il s'agit des organes et organismes qui en sont légalement chargés.

Il est permis de déduire des indications sommaires du plan annexé au projet, auquel l'article 1er se réfère, qu'une large bande est prévue comme zone verte. Le Gouvernement entend que cette zone soit en tout cas aménagée. L'obligation d'aménager une zone verte d'une largeur minimum destinée à protéger les régions environnantes serait mieux imposée dans la loi même. Celle-ci peut, en outre, fort bien désigner l'autorité qui sera responsable de l'aménagement et de l'entretien de cette zone et qui aura à en supporter la charge financière.

Article 3.

Seules les limtes de la région portuaire seront fixées plus en détail par le Roi.

Si les zones limitrophes, réservées à l'aménagement de plantations, sont définies avec une précision suf-

.../...

fisante par la loi, il n'est pas nécessaire de déterminer les limites exactes de la région industrielle : celle-ci comprendrait alors les terrains situés en dehors de la région portuaire et de la zone limitrophe verte, qui ne sont pas occupés par ou réservés à des voiries, chemins de fer, canalisations et leurs dépendances.

Articles 4 et 7.

Pour la politique foncière et industrielle dans les régions portuaire et industrielle du territoire de la rive gauche de l'Escaut, il est créé une société qualifiée d'"association de communes" et soumise aux dispositions de la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique.

Il vaudrait mieux éviter l'expression "association de communes" parce qu'elle n'a pas en l'espèce la signification que lui donne l'article 108 de la Constitution et la loi du 1er mars 1922. Dans ces deux textes, il s'agit d'associations que les communes forment "librement" pour régler en commun "des objets d'intérêt communal".

La société dont l'article 4 du projet prévoit la création ne satisfait à aucune de ces deux conditions/:

1° parce que le projet désigne de manière impérative et limitative les communes qui pourront être actionnaires de la société (article 5);

.../...

2° parce que la gestion et l'exploitation du port d'Anvers ont toujours été considérés comme une affaire nationale et non comme une affaire d'intérêt exclusivement communal au sens des articles 31 et 108 de la Constitution et qu'il en est de même de la politique foncière et industrielle dans la région portuaire et dans la région industrielle du territoire de la rive gauche de l'Escaut.

L'article 4 échapperait à ces objections s'il était rédigé comme suit : "il est créé une société pour .... Elle jouit de la personnalité civile ...".

Outre les objections de principe formulées ci-dessus, l'assujettissement de la future société aux dispositions de la loi du 1er mars 1922 appelle certaines observations d'ordre technique.

Il va de soi que les dispositions de la loi du 1er mars 1922 ne seront applicables à la société que dans la mesure où elles ne sont pas inconciliables avec les dispositions du présent projet.

Dans certains cas, le problème ne présentera pas de grosses difficultés : par exemple, l'incompatibilité entre l'article 1er, alinéa 1er, de la loi de 1922 et l'article 5 du projet; autre exemple : le caractère impératif des articles 6 et 12 du projet par rapport au régime plus libéral que l'article 5 de la loi de 1922 prévoit, sur ce point, pour les associations de communes.

.../...

Dans d'autres cas, toutefois, la solution ne sera sans doute pas aussi simple : par exemple, la combinaison de l'article 9 du projet avec l'article 8 de la loi de 1922.

Pour éviter des difficultés de cette nature, les formules suivantes sont suggérées :

- soit spécifier à l'article 4 du projet les articles de la loi du 1er mars 1922 qui sont applicables à la future société;

- soit limiter l'application de la loi du 1er mars 1922 en spécifiant à l'article 4 du projet les articles de la loi du 1er mars 1922 qui ne sont pas couverts par la référence à cette loi.

Dans l'éventualité où aucune de ces deux formules ne serait retenue, il faudrait à tout le moins préciser que les dispositions de la loi du 1er mars 1922 ne sont d'application que "dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi".

.../...

Article 6.

Les statuts de la Société devront préciser les pouvoirs respectifs des deux organes visés à l'article 6 du projet.

Cette disposition ne peut s'interpréter qu'en ce sens que les statuts ne pourront instituer d'autres organes et que tous les pouvoirs conférés à la Société par la loi en projet devront être partagés entre ces deux organes.

Article 9.

L'alinéa 2 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Les fonctionnaires de l'Administration ... ont qualité pour passer les actes relatifs à l'acquisition à l'amiable, à l'expropriation judiciaire ou à la rétrocession de biens immeubles effectuées par la Société en exécution de l'alinéa 1er. Les présidents ...".

Article 10 et 11.

Après avoir entendu le délégué du Gouvernement en ses explications, le Conseil d'Etat suggère le texte suivant pour les articles 10 et 11 :

"Article 10.-

La Société cède à titre onéreux à la ville d'Anvers ou lui donne en concession moyennant rétribution les terrains de la région portuaire nécessaires à la gestion et à l'exploitation du port.

.../...

La Société peut céder des terrains de la région industrielle à des entreprises industrielles et à des entreprises connexes ou les mettre à leur disposition.

Les conditions générales de cession, de concession et de mise à la disposition des terrains ainsi que les indemnités supplémentaires pour l'utilisation et la jouissance de l'infrastructure sont fixées par une convention entre l'Etat et la Société, approuvée par le Roi.

Article 11.-

L'Etat confère à la ville d'Anvers la gestion de l'infrastructure hydraulique englobant les plans d'eau des docks et l'infrastructure portuaire générale, y compris les écluses et les murs des quais ainsi que leurs dépendances".

Article 12.

Le texte de l'article 12 gagnerait en clarté s'il était rédigé comme suit :

"Article 12.-

Après déduction des intérêts normaux dus sur le capital apporté et constitution des réserves jugées nécessaires, le bénéfice d'exploitation de la Société est attribué pour moitié à l'intercommunale du Pays de Waes et distribué pour l'autre moitié, entre l'ensemble des actionnaires".

.../...

Article 13.

Aux termes de l'article 13, la ville d'Anvers est chargée de la gestion de la région portuaire du territoire RGE "et peut à cet effet promulguer tous les décrets et règlements jugés nécessaires".
Etant donné qu'il ne s'agit pas en l'occurence d'objets d'intérêt communal au sens de l'article 108 de la Constitution et de l'article 75 de la loi communale, et qu'en outre la matière, par définition, localisée en dehors du territoire de la ville d'Anvers, la disposition de l'article 13 du projet ne se concilie pas avec les dispositions des articles 25 et 67 de la Constitution. Le pouvoir de réglementation visé par l'article 13 appartient au Roi.

Il y a lieu de remplacer de toute manière les termes "décrets et règlements" par le mot "règlements".

Article 14.

Il serait plus exact de rédiger cet article comme suit :

"Article 14.-

La tutelle administrative de la gestion et de l'exploitation portuaires des rives gauche et droite de l'Escaut est réglée par le Roi".

Article 15.

Selon les déclaration du fonctionnaire délégué, l'avis du Conseil portuaire de la rive gauche de l'Escaut est également recueilli pour les problèmes ayant trait à l'exploitation du port. Il conviendrait de le dire expressément dans la loi même.

.../...

Le texte ne permet pas de déterminer si le Conseil portuaire n'émet d'avis que lorsqu'il y est invité par le gestionnaire ou s'il peut le faire d'initiative, ni sur quelles matières concrètes cet avis doit porter.

Article 16.

Si, dans la pensée du Gouvernement, les membres du conseil portuaire sont également nommés par le Roi, il y aurait lieu de compléter le texte dans ce sens. Il importe, de toute manière, de désigner l'autorité qui nomme.

Article 18.

Le texte suivant traduira sans doute mieux l'intention du Gouvernement :

"Article 18.-

La gestion et l'exploitation du port dans le territoire RGE bénéficient de la même exonération fiscale que celle qui est accordée pour la gestion et l'exploitation du port sur la rive droite de l'Escaut".

Article 20.

Selon les précisions fournies par le délégué du Gouvernement, il n'entre certainement pas dans l'intention de celui-ci de n'imposer une comptabilité distincte que pour la seule période définie à l'article 19.

.../...

Tel qu'il est formulé, notamment par l'adjonction des mots "visés à l'article 19" aux mots "en vue de déterminer les résultats d'exploitation", l'article pourrait faire naître des doutes sur ce point. /La ville d'Anvers doit du reste tenir également en ce qui concerne la gestion et l'exploitation du port sur la rive droite de l'Escaut, une comptabilité distincte, qui doit d'ailleurs figurer sous une rubrique spéciale dans les budgets et comptes de la ville, en vertu des clauses de la convention du 9 mai 1927 entre l'Etat belge et la ville d'Anvers, approuvée par la loi du 16 juillet 1927, clauses qui ont été maintenues dans les conventions conclues entre les mêmes parties le 30 janvier 1939 et approuvées par la loi du 23 juin 1947./

Il est dès lors proposé de supprimer les mots "visés à l'article 19".

Le Gouvernement entend que, pendant la période définie à l'article 19, une comptabilité séparée, relative à l'exploitation du port dans le territoire RGE, soit ouverte au sein de la comptabilité déjà distincte que l'administration communale d'Anvers doit tenir, en vertu des prescriptions en vigueur, pour la gestion et l'exploitation du port d'Anvers.

Article 23.

La réglementation prévue par l'article 23, bien qu'elle présente une forte similitude avec celle de l'article 128 de la loi communale, ne lui est toutefois pas identique ni n'en constitue une application. Il vaudrait

.../...

mieux, dès lors, supprimer la référence audit article et compléter l'article 23 du projet par celles des dispositions de l'article 128 que le Gouvernement entend rendre applicables en la matière. Il y aurait lieu, de toute manière, de rédiger le début de l'article 23 : "Les communes sur lesquelles s'étend le territoire RGE ...".

Quant à la disposition de la seconde phrase de l'article, on n'aperçoit pas par quelle autorité la réglementation envigagée sera édictée ni dans quelle mesure il sera dérogé au droit commun.

Article 26.

L'article 26 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 26.-

Le cadre du personnel et les modalités nécessaires à l'exécution des missions de lutte contre l'incendie sur le territoire RGE par la ville d'Anvers et d'intervention de police dans la région portuaire RGE, sont déterminées par le Ministre de l'Intérieur, sur la proposition de la ville d'Anvers et sur avis des communes de Beveren et de Zwijndrecht".

Article 27.

Tel qu'il est rédigé, l'article aura pour conséquence que les organes et autorités associés en vertu de la loi sur l'urbanisme à l'étude des problèmes intéressant l'aménagement du territoire et à l'établissement des projets de plans d'aménagement continueront à exercer également en ce qui concerne le territoire RGE, tous les pouvoirs et toutes les missions qui leur sont confiés par cette loi.

.../...

La disposition "de concert avec le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions", ne permet toutefois pas à elle seule de déterminer de quelle manière la Société pourra agir en la matière ni, plus particulièrement, à l'initiative ou à la demande de qui, à quel moment, sous quelle forme et avec quels pouvoirs.

Articles 28 et 29.

Ces articles règlent la délivrance à l'intérieur de la région industrielle et de la région portuaire du territoire RGE, des autorisations de bâtir et d'exploitation prescrites par les lois et règlements.

Eu égard à la règle établie en matière d'urbanisme par la loi du 29 mai 1962 et en matière d'exploitation d'établissements dangereux, incommodes et insalubres par le règlement pour la protection du travail, il serait dans doute utile de préciser, dans la loi même, que les avis prescrits sont émis respectivement par le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Anvers et par celui des communes de Beveren et de Zwijndrecht.

L'attention du Gouvernement est attirée sur le fait que les articles 28 et 29 ne pourront trouver à s'appliquer aussi longtemps que le Roi n'aura pas déterminé d'une part les modalités de délivrance des autorisations de bâtir et d'exploitation dans le territoire RGE et, d'autre part, celles de l'appel qui pourra être interjeté du refus du ministre compétent d'accorder les autorisations sollicitées ou des conditions auxquelles ces autorisations ont été délivrées.

.../...

On n'aperçoit pas, par ailleurs, pour quel motif seul l'avis de la ville d'Anvers, à l'exclusion de celui des communes de Beveren ou de Zwijndrecht, est requis dans la région industrielle alors que l'avis de l'une ou de l'autre de ces deux communes est prescrit pour les autorisations à délivrer dans la région portuaire.

Enfin, il conviendrait d'écrire au début de l'article 28 : "Par dérogation aux dispositions légales en vigueur en la matière ...".

Article 30.

Il y a lieu de préciser par quel organe de la ville d'Anvers l'avis requis doit être donné.

Article 31 et 32.

L'intitulé du chapitre VII serait sans doute plus correct s'il était rédigé comme suit : "Dispositions communes aux chapitres V et VI".

A l'article 32, on écrira : "L'indemnité visée à l'article 31 ...".

Enfin, il serait plus conforme au procédé habituellement adopté en la matière de disposer que les modalités à déterminer en exécution de l'article 32 en ce qui concerne l'approbation requise du Ministre de l'Intérieur seront fixées par le Roi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

A. DEPONDT, staatsraden,
H. COREMANS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

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

Het verslag werd uitgebracht door de HH. Gh. TACQ en J. NIMMEGEERS, eerste auditeurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par MM. Gh. TACQ et J. NIMMEGEERS, premiers auditeurs.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Ch. SMOLDERS.