KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer bis, op 23 maart 1987 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... "tot wijziging 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", heeft op 24 maart 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre bis, saisi par le Premier Ministre, le 23 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "modifiant 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", a donné le 24 mars 1987 l'avis suivant :

Gezien de hem toegemeten tijd en gelet op het aantal ontwerpen dat hem voor advies binnen dezelfde periode is overgelegd, heeft de Raad van State aan het ontwerp slechts een kort onderzoek kunnen wijden. Dit onderzoek leidt tot de hiernavolgende opmerkingen.

1. In de eerste plaats strekt het ontwerp van genummerd koninklijk besluit ertoe artikel 21 van de wet van 19 juni 1978, dat de exploitatieresultaten van de haven gedurende de aanloopperiode en de eerste tien jaar ten gunste of ten laste van de Staat legt, op te heffen en, als gevolg daarvan, artikel 13 van dezelfde wet in die zin te wijzigen dat gedurende dezelfde periode het batig exploitatiesaldo van de bij artikel 6 van de wet bedoelde Maatschappij voor het grond- en industrialisatiebeleid op de linkerscheldeoever in eerste instantie wordt aangewend voor de dekking van de verliezen van de exploitatie van de haven op de linkerscheldeoever (de artikelen 9 partim en 5 partim).

Het ligt voor de hand dat de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 de Koning geen bevoegdheid verleent om de voor de Staat gunstige exploitatieresultaten van de haven te verzaken, noch om de verdeling van de winst onder de aandeelhouders van de meergenoemde maatschappij te regelen.

Onder dat voorbehoud kunnen de opheffing, respectievelijk wijziging van de artikelen 21 en 13 geacht worden rechtsgrond te vinden in het in de aanhef vermeld artikel 1, 2°, d, van die wet. Ze strekken immers tot vermindering van de openbare lasten via het beperken of verminderen van de openbare uitgaven door het wijzigen van wettelijke bepalingen - weze het dat deze nog niet in werking werden gesteld - die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg kunnen hebben of er het direct gevolg van zijn.

.../...

2. Het mag de Regering niet ontgaan dat de regeling van het nieuwe artikel 13 met betrekking tot de aanwending van het batig exploitatiesaldo van de maatschappij slechts een tijdelijke regeling is die geldt tot 30 maart 1997.

3. In de tweede plaats beoogt de Regering de in het vooruitzicht gestelde oprichting van een Raad voor haven- en industrialisatiebeleid te laten varen door de opheffing van de artikelen 16 en 17 van de wet (artikel 9 partim); de overige bepalingen van deze wet die op die raad betrekking hebben namelijk de artikelen 5, laatste lid, en 29 worden dienvolgens gewijzigd derwijze dat de bij artikel 6 van de wet bedoelde, eerdervermelde maatschappij in de plaats ervan komt (artikelen 2 en 7 van het ontwerp).

Algemeen wordt aanvaard dat het afschaffen of samensmelten van adviesorganen een kostenbesparend effect heeft. Er mag dus aangenomen worden dat het ontwerp-besluit, ook wat dat betreft, voldoende rechtsgrond vindt in de bijzondere-machtenwet.

4. Voorts beogen de artikelen 3 en 4 van het ontwerp de wijziging van het derde lid van artikel 9 en van het eerste lid van artikel 11 van de wet; van deze met de gronden van het havengebied verband houdende bepalingen van de wet is niet direct aangetoond dat zij uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben.

Het is onder dat voorbehoud dat de Raad van State de aandacht erop vestigt dat het nieuwe derde lid van artikel 9 de bepaling die aan de Koning de bevoegdheid geeft om de voorwaarden van de overdracht van de gronden in het industriegebied en in het havengebied te bepalen, zonder verklaarbare reden, achterwege laat en dat het nieuwe eerste lid van artikel 11 - eveneens zonder dat hierover duidelijkheid bestaat - de mogelijkheid voor de stad Antwerpen om in het havengebied gelegen gronden als bedoeld in artikel 5, eerste lid, 2° en 3°, van de wet alsnog te verwerven, beperkt tot de in het ontwerp opgesomde gronden die bestemd zijn voor overslag en havengebonden opslag.

5. Tenslotte bevat het ontwerp een drietal bepalingen waarvan zonder meer dient te worden vastgesteld dat zij geen wettelijke bepalingen wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben.

5.1. Dit is het geval voor artikel 1 van het ontwerp, hetwelk zich overigens beperkt tot een toevoeging in de Nederlandse tekst van het lidwoord "de" aan het bestaande artikel 5, 3°, van de wet, en in de Franse tekst tot een vervanging in dezelfde bepaling van het onbepaald lidwoord "les".

5.2. Ook artikel 2 van het ontwerp mist rechtsgrond in de mate dat het aan artikel 5 van de wet toevoegt dat de grenzen van het havengebied worden vastgesteld op het gezamenlijk voorstel van de Ministers van Verkeerswezen en van Openbare Werken en dat het advies van de bij artikel 6 van de wet bedoelde maatschappij, dat in de plaats komt van het advies van de Raad voor haven- en industrialisatiebeleid, wordt gegeven binnen drie maanden, bij gebrek waaraan de grenzen van het havengebied door de Koning worden vastgesteld zonder dit advies.

5.3. Ook artikel 6 van het ontwerp worde geschrapt. De toevoeging aan artikel 18 van de wet dat het koninklijk besluit dat de samenstelling en de werking van de Raad voor overleg bepaalt, wordt vastgesteld op de voordracht van de Minister van Verkeerswezen, heeft immers duidelijk geen enkele uitwerking op de uitgaven van de Staat.

6. Artikel 8 van het ontwerp beoogt de wet van 19 juni 1978 op 31 maart 1987 in werking te doen treden. Volgens de huidige tekst van artikel 33 van die wet bepaalt de Koning de datum van inwerkingtreding ervan. Om het beoogde doel te verwezenlijken volstaat het een "gewoon" koninklijk besluit te nemen. Het is dan ook niet duidelijk in welk opzicht de wijziging van artikel 33 voor de Staat een kostenbesparend effect heeft. Ook deze bepaling van het ontwerp vindt bijgevolg geen rechtsgrond in de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986.

---

Vu le bref délai qui lui a été imparti et le nombre de projets qui lui ont été soumis pour avis dans une même période, le Conseil d'Etat n'a pu consacrer au projet qu'un examen sommaire. Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

1. Le projet d'arrêté royal numéroté tend, en premier lieu, à abroger l'article 21 de la loi du 19 juin 1978 qui met les résultats d'exploitation du port au profit ou à la charge de l'Etat au cours de la période de mise en route et de la première période de dix ans, et, corrélativement, à modifier l'article 13 de la même loi en ce sens que, pendant la même période, le bénéfice d'exploitation de la Société pour la politique foncière et industrielle de la rive gauche de l'Escaut, visée à l'article 6 de la loi, sera en première instance destiné à couvrir les pertes de l'exploitation du port de la rive gauche de l'Escaut (article 9 partim et 5 partim).

Il est manifeste que la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986 n'habilite pas le Roi à renoncer aux résultats d'exploitation du port qui seraient favorables pour l'Etat, ni à régler la répartition des bénéfices entre les actionnaires de la société susvisée.

Sous cette réserve, l'abrogation de l'article 21 et la modification de l'article 13 peuvent être réputées trouver un fondement légal dans la dispostion, invoquée au préambule, de l'article ler, 2°, d, de cette loi. En effet, ces mesures tendent à diminuer les charges publiques en limitant ou en

.../...

réduisant les dépenses publiques par la modification de dispositions légales - même si celles-ci n'ont pas encore été mises en vigueur - pouvant entraîner des dépenses à charge de l'Etat, ou en sont la conséquence directe.

2. Il ne peut échapper au Gouvernement que le régime de l'article 13, nouveau, relatif à l'affectation du bénéfice d'exploitation de la société, n'est qu'un régime temporaire, applicable jusqu'au 30 mars 1997.

3. En second lieu, le Gouvernement entend abandonner, en abrogeant les articles 16 et 17 de la loi (article 9 partim), la création envisagée d'un Conseil de la politique portuaire et industrielle; les autres dispositions de cette loi qui ont trait au conseil précité, à savoir les articles 5, dernier alinéa, et 29, sont dès lors modifiées de telle sorte que la société déjà mentionnée, visée à l'article 6 de la loi, s'y substitue (articles 2 et 7 en projet).

Il est généralement admis que la suppression ou la fusion d'organes consultatifs a un effet d'économie. On peut dès lors considérer que, sur ce point aussi, le projet d'arrêté trouve un fondement légal suffisant dans la loi de pouvoirs spéciaux.

.../...

4. Par ailleurs les articles 3 et 4 du projet ont pour objet la modification de l'alinéa 3 de l'article 9 et de l'alinéa ler de l'article 11 de la loi; il n'est pas directement établi que ces dispositions légales, relatives aux terrains de la région portuaire, entraînent des dépenses à charge de l'Etat.

C'est sous cette réserve que le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait que le nouvel alinéa 3 de l'article 9 omet, sans motif apparent, la disposition qui habilite le Roi à fixer les conditions de la cession des terrains de la zone industrielle et de la zone portuaire, et que le nouvel alinéa ler de l'article 11 limite - à nouveau sans que le motif en apparaisse clairement - la faculté pour la ville d'Anvers d'encore acquérir dans la zone portuaire des terrains tels qu'ils sont visés à l'article 5, alinéa ler, 2° et 3°, de la loi, aux terrains énumérés dans le projet qui sont destinés au transbordement et à l'entreposage portuaire.

5. Enfin, le projet comprend trois dispositions dont il faut bien constater sans plus qu'elles ne modifient pas des dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat.

5.1. Tel est le cas de l'article ler du projet, qui se limite d'ailleurs, dans le texte néerlandais, à ajouter l'article défini "de" à l'article 5, 3° actuel, de la loi, et dans le texte français, à remplacer l'article indéfini "des" par l'article défini "les".

.../...

5.2. L'article 2 en projet est tout autant dépourvu de fondement légal, dans la mesure où il ajoute à l'article 5 de la loi que les limites de la région portuaire sont fixées sur la proposition conjointe des Ministres des Communications et des Travaux publics et que l'avis de la société visée à l'article 6 de la loi, qui se substitue à l'avis du Conseil de la politique portuaire et industrielle, sera émis dans les trois mois, faute de quoi les limites de la région portuaire seront fixées par le Roi, sans cet avis.

5.3. Il conviendrait d'omettre également l'article 6 du projet, l'insertion dans l'article 18 de la loi de la mention que l'arrêté royal fixant la composition et le mode de fonctionnement du Conseil de concertation est pris sur la proposition du Ministre des Communications, n'ayant manifestement aucune incidence sur les dépenses de l'Etat.

6. L'article 8 du projet a pour objet de mettre la loi du 19 juin 1978 en vigueur à la date du 31 mars 1987. Selon le texte actuel de l'article 33 de la loi précitée, le Roi fixe la date de l'entrée en vigueur de celle-ci. Le but poursuivi peut être atteint par la voie d'un arrêté royal "ordinaire". Il n'est pas clair, dès lors, en quoi la modification de l'article 33 aurait un effet d'économie pour l'Etat. Cette disposition non plus ne trouve donc de fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heer : Gh. TACQ,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : L. VERSCHOOTEN,
Monsieur :
Mevrouw : M. VRINTS,
Madame :
staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer : G. DE SLOOVER,
Monsieur :
griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. R. STEVENS, auditeur adjoint.

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

G. DE SLOOVER. Gh. TACQ.