Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
28 AOUT 1956
Transmis à la coordinatie (2)
Overgemaakt aan de

MTL. L.5322/1/V.

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 9e juli 1956 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij aan de kustgemeenten strandconcessies worden verleend voor de exploitatie van een zeebadendienst", heeft de 10e augustus 1956 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 9 juillet 1956, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "accordant aux communes de la côte des concessions de plages en vue de l'exploitation de services de bains de mer", a donné le 10 août 1956 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt ertoe, aan de kustgemeenten strandconcessies te verlenen voor de exploitatie van een zeebadendienst.

Uit de bepalingen van het ontwerp blijkt niet duidelijk van welke aard die concessies zijn.

Men kan van mening zijn dat het hier gaat om zuiver domaniale concessies, die aan de gemeenten het recht geven het strand in bezit te nemen voor een bepaald gebruik en onder naleving van bepaalde verplichtingen, onder meer de verplichting een reddingsdienst en een dienst voor hulp bij verstikking in te richten.

Het ontwerp kan ook zo worden uitgelegd, dat het een zeebadendienst in concessie geeft, die een reddingsdienst en een dienst voor hulp bij verstikking moet omvatten, met andere woorden, dat het strekt tot het in concessie geven van een openbare dienst waarvoor het gebruik van de stranden noodzakelijk is.

\+

\+ \+

De "stranden" welke het ontwerp aan de kustgemeenten bedoelt in concessie te geven, zijn,volgens de opvatting van de Regering zoals die door de gemachtigde ambtenaar uitdrukkelijk is te kennen gegeven, niet de aanspoelingen en gorzingen van de zee, die tot het privaat domein van de Staat behoren (De Page, IV, nr 491 in voetnoot; V, nrs 745, 748, 761 en 765; R.P.D.B. v° Domaine,nrs 150 en 186; Novelles nr 141; Beroep Gent 18 juni 1884, Pas. II.345 en de in dit arrest aangehaalde rechtsleer), maar de oever van de zee, dit wil zeggen,

volgens de wet, het gebied dat de zee bedekt en ontbloot gedurende de nieuwe en volle manen en tot daar waar de grote vloed van maart zich kan uitstrekken (ordonnantie op het zeewezen augustus 1681, boek IV, titel VII, artikel 1) en dat van het openbaar domein van de Staat deel uitmaakt (R.P.D.B., v° Domaine, nrs 39 en 150; Novelles, nr 40; De Page V, nr 797).

\+

\+ \+

Kan de Koning de aanspoelingen en gorzingen van de zee in concessie geven, niet alleen omdat de wet van 16 en 26 september 1807 hem daartoe machtigt maar ook omdat dit gebied deel uitmaakt van het privaat domein van de Staat, hij is daarentegen niet bevoegd de oever van de zee in concessie te geven, omdat dit gebied deel uitmaakt van het openbaar domein van de Staat, omdat de uitvoerende macht dit domein niet zonder verlof van de wet kan in concessie geven en er geen wet bestaat die dit verlof geeft.

De rechtsleer zegt immers : "Concessies betreffende het openbaar domein vinden hun oorsprong in de wet. In beginsel is dus geen concessie geldig buiten het optreden van de wetgevende macht, die de hoeder is van 's lands soevereiniteit. Maar meestal laat de wetgever het verlenen van de concessie over aan de uitvoerende macht van de administratie" (R.P.D.B., v° Concession, nr 33 - in dezelfde zin Pandectes belges, v° Concession, nrs 15 en 92; Novelles, lois politiques et administratives, IV, nr 181). Verschillende wetten hebben de Regering toegestaan bepaalde gedeelten van het openbaar domein in concessie te geven. Zo heeft het decreet van 8 en 10 juli 1791 (artikelen 22 en 23 van

.../...

titel I) op de vestingen toegestaan, dat gronden die van vestingwerken afhangen en voor cultuur geschikt zijn, bij opbod worden verpacht. Zo kan de Minister krachtens de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen (artikel 4) machtiging geven tot het aanbrengen van installaties op deze wegen. Zo, en a contrario, kan de Regering geen visserijconcessies op de bevaarbare en vlotbare stromen verlenen, omdat de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij haar dit niet toelaat. Volgens het ontwerp van de Regering kon de administratie visserijconcessies toestaan voor de bevaarbare en vlotbare stromen, die,zoals men weet,tot het openbaar domein behoren. Deze bepaling, die in de vroegere wet voorkwam, werd bij amendement geschrapt, zodat de Regering thans niet bij machte is zodanige concessies op dit openbaar domein te verlenen. Al deze wetten bevestigen de zoëven aangehaalde rechtsleer.

Weliswaar beweren de Pandectes belges en de R.P.D.B., maar niet de Novelles, dat aan de Regering een geheel algemene delegatie van de bevoegdheid tot het in concessie geven van het openbaar domein is verleend door het decreet van 22 december 1789 - januari 1790, dat bepaalt : "Les administrations de département seront encore chargées sous l'autorité et l'inspection du Roi, comme chef supérieur de la nation et de l'administration générale du Royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives : 1° ...; 5° à la conservation des propriétés publiques; 6° à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes". Zelfs in de veronderstelling dat het gelijk aan de kant van deze rechts-

.../...

leer was, blijft het niettemin zo, dat het ontwerp vanzelfsprekend hoegenaamd niets te maken heeft met het behoud van de zeeoever.

\+

\+ \+

Dezelfde conclusie geldt voor het geval, dat de ontworpen concessies als concessies van een openbare dienst moeten worden beschouwd. De rechtsleer is het er immers over eens, dat een, zelfs in concessie gegeven openbare dienst niet kan worden ingesteld dan door of krachtens de wet. Geen enkele wet echter staat toe, dat openbare diensten van het door het ontwerp bedoelde soort worden in concessie gegeven.

Le projet tend à accorder aux communes de la côte des concessions de plages en vue de l'exploitation de services de bains de mer.

La nature de ces concessions ne ressort pas clairement des dispositions du projet.

On peut estimer qu'il s'agit de concessions purement domaniales, qui donnent aux communes le droit d'occuper la plage en vue d'en faire un usage déterminé et à condition de s'acquitter de certaines obligations, dont celle d'organiser un service de sauvetage et un service de secours aux asphyxiés.

Le projet peut aussi être interprété comme accordant la concession d'un service de bains de mer comportant obligatoirement un service de sauvetage et un service de secours aux asphyxiés; en d'autrestermes, son objet serait la concession d'un service public nécessitant l'usage des plages.

+

+ +

.../...

Les "plages" que le projet a pour objet de concéder aux communes du littoral, désignent dans l'intention du Gouvernement formellement exprimée par son fonctionnaire délégué, non pas les lais et relais de la mer, qui sont du domaine privé de l'Etat (De Page, IV, n° 491 en note ; V, nos 745, 748, 761 et 765 ; R.P.D.B.,v° Domaine,n^{os}150 et 186 ; Novelles n° 141 ; Appel Gand, 18.6.1884, Pas. II.. 345 et la doctrine citée par cet arrêt), mais le rivage de la mer, c'est-à-dire, selon la loi, le territoire qu'elle "couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusques où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves" (ordonnance de la marine d'août 1681, livre IV, titre VII, article 1er) et qui fait partie du domaine public de l'Etat (R.P.D.B.,v° Domaine, n^{os}39 et 150; Novelles, n° 40; De Page V, n° 797).

\+

\+ \+

Si le Roi peut concéder les lais et relais de la mer non seulement parce que la loi des 16 et 26 septembre 1807 l'y autorise, mais parce que ce territoire fait partie du domaine privé de l'Etat, il n'a pas au contraire le pouvoir de concéder le rivage de la mer parce que ce territoire fait partie du domaine public

.../...

de l'Etat, que ce domaine ne peut être concédé par le pouvoir exécutif sans qu'une loi le lui permette et qu'il n'existe pas de loi lui accordant cette permission.

La doctrine nous dit en effet : "Les concessions relatives au domaine public puisent leur source dans la loi. Aucune concession n'est donc valable, en principe, sans l'intervention du pouvoir législatif, dépositaire de la souveraineté nationale. Mais le législateur abandonne le plus souvent le soin de l'octroi au pouvoir exécutif de l'administration" (R.P.D.B., v° Concession, n° 33 - voir dans le même sens Pandectes belges, v° Concession, nos 15 et 92 ; Novelles, lois politiques et administratives, IV, n° 181). Diverses lois ont permis au Gouvernement de concéder certaines parties du domaine public. Ainsi le décret des 8 et 10 juillet 1791 (articles 22 et 23 du titre 1er) sur les places de guerre permet d'affermer à l'enchère les terrains qui dépendent des fortifications et qui sont propres à la culture. Ainsi la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes (article 4) permet au Ministre d'autoriser certaines installations sur cette voirie. Ainsi et a contrario, le Gouvernement ne peut accorder des concessions de pêche sur les rivières navigables et flottables parce que la loi du 1er juillet 1954 sur la pêche ne le lui permet pas. En effet, le projet du Gouvernement permettait à l'administration d'accorder des concessions de pêche sur les rivières navigables et flottables, qui, comme on le sait, sont du domaine public. Cette disposition, qui existait dans la loi antérieure, fut supprimée par voie d'amendement, tant et si bien que le Gouvernement est incapable actuellement de donner de telles concessions sur ce domaine public. De telles lois confirment la doctrine qui vient d'être citée.

.../...

Sans doute les Pandectes belges et le R.P.D.B., mais non pas les Novelles, prétendent-ils qu'une délégation tout à fait générale du pouvoir de concéder le domaine public fut accordée au Gouvernement par le décret du 22 décembre 1789 - janvier 1790 qui s'exprime ainsi : "Les administrations de département seront encore chargées sous l'autorité et l'inspection du Roi, comme chef supérieur de la nation et de l'administration générale du Royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives : 1° ... ; 5° à la conservation des propriétés publiques ; 6° à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes". A supposer même que cette doctrine ait raison, il n'en serait pas moins vrai que le projet est évidemment tout à fait étranger à la "conservation" du rivage de la mer.

\+

\+ \+

La même conclusion s'impose si les concessions que le projet tend à accorder doivent être considérées comme étant des concessions de service public. La doctri est, en effet, unanime pour affirmer que la création d'un service public - même concédé - ne peut être faite que par la loi ou en vertu d'une loi. Or, aucune loi n'autorise la concession de services publics de l'espèce prévue par le projet.

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	J.COYETTE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	G.HOLOYE, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	L.FREDERICQ, A.BERNARD,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	R.DECKMYN,	griffier. greffier.	

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.MEES. Het verslag werd uitgebracht door de H.ROMBAUT, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.MEES. Le rapport a été présenté par M.ROMBAUT, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R.DECKMYN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.COYETTE.