

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 5 november 1990 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot aanhechting van de voorhaven van Zeebrugge bij het grondgebied van de stad Brugge", heeft op 8 november 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 novembre 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant rattachement de l'avant-port de Zeebrugge au territoire de la ville de Bruges", a donné le 8 novembre 1990 l'avis suivant :

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem wordt toegemeten, beperkt de Raad van State zijn advies tot de volgende opmerkingen.

1. Luidens artikel 2 van het ontwerp zal de wet, en zodoende ook de ontworpen gebiedsuitbreiding van de provincie West-Vlaanderen en de stad Brugge, uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1990.

In de memorie van toelichting wordt daaromtrent verklaard dat, enerzijds, de stad Brugge in feite verscheidene politiebevoegdheden (ordehandhaving, brandbestrijding) in het betrokken gebied uitgeoefend heeft, en, anderzijds, uit het samenlezen van de artikelen 1 en 2 van de Grondwet blijkt dat het volledige nationale grondgebied ingedeeld moet zijn in provincies en gemeenten.

Volgens de toelichting die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, zou de uitoefening van de voornoemde politiebevoegdheden geen aanleiding hebben gegeven tot geschillen noch vergoedingen, maar zou de eigenlijke reden waarom aan het ontwerp terugwerkende kracht wordt verleend het scheppen van de mogelijkheid zijn om voor 1990 onroerende voorheffing te kunnen heffen ten laste van de n.v. Distrigas, die op het aan te hechten gebiedsdeel industriële installaties bezit. Een deel van dat bedrag zou ten goede komen aan de stad Brugge, een ander deel aan de nationale Schatkist.

.../...

De Raad van State stelt bijgevolg vast dat wat in de memorie van toelichting staat inzake de retroactiviteit van het ontwerp, niet overeen blijkt te stemmen met de werkelijke bedoeling van de stellers ervan.

2. Hoewel het in beginsel aanbevelenswaardig is dat de wetgever een bestaand rechtsvacuum opvult, moet toch de aandacht worden gevestigd op enkele, misschien niet gewilde gevolgen van de voorgestelde retroactiviteit.

De retroactiviteit van de gebiedsaanhechting zou voor gevolg hebben dat provinciale en gemeentelijke verordeningen, inzonderheid politiereglementen, retroactief van toepassing zouden worden op het aan te hechten gebiedsdeel. Als die verordeningen door strafbepalingen gesanctioneerd worden, zou de terugwerkende kracht die het ontwerp er impliciet zou aan verlenen een inbreuk betekenen op het algemeen aanvaarde en door artikel 7 van het E.V.R.M. uitdrukkelijk geformuleerde verbod van retroactiviteit van de strafwet.

Ook de regelmatigheid van de vaststellingen van overtredingen, niet alleen van gemeentelijke en provinciale verordeningen maar ook van andere strafbepalingen, gedaan door de politieoverheden van de stad Brugge tussen 1 januari 1990 en de datum van publicatie van de ontworpen wet, zou op grond van het zoëven vermelde beginsel in vraag kunnen worden gesteld.

De omstandigheid dat er op dat stuk geen geschillen gerezen zijn, sluit niet uit dat er in de toekomst nog kunnen rijzen betreffende tijdens die periode gestelde handelingen.

.../...

3. Door de terugwerkende kracht van de voorgenomen gebiedsaanhechting zouden ook provinciale en gemeentelijke belastingverordeningen retroactief van toepassing worden op fysieke personen en/of rechtspersonen die in het betreffende gebiedsdeel gevestigd zijn of er eigendommen bezitten. Volgens de verstrekte toelichting zou het vooral, zoniet uitsluitend, gaan om onroerende voorheffing.

Terloops merkt de Raad van State hierbij op dat hij niet inziet waarom de nationale Schatkist ter zake inkomsten zou derven zolang een bepaald deel van het nationale grondgebied niet bij een provincie of gemeente is ingedeeld, nu het geen twijfel lijdt dat dit gebiedsdeel vanaf zijn ontstaan deel uitmaakt van het grondgebied van de Belgische Staat, zonder dat de wetgever daarvoor moet optreden. Dat volgt - zoals er overigens in de memorie van toelichting wordt op gewezen - inzonderheid uit artikel 8 van het verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, goedgekeurd door de Belgische wet van 29 juli 1971 : luidens die bepaling worden immers de permanente havenwerken die het verst uit de kust gelegen zijn en die een integrerend deel vormen van het havensysteem geacht een onderdeel te vormen van de laagwaterlijn van de kust, waarmee klaarblijkelijk wordt bedoeld dat die haveninstallaties moeten worden geacht niet tot de territoriale zee en dus tot de binnenwateren van de kuststaat te behoren (cf. Raad van State, arrest v.z.w. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, nr. 17.569, van 27 april 1976). Hetzelfde geldt a fortiori voor de tot het havengebied behorende gronden, ook als zij door grondophoging zijn ontstaan.

.../...

Het verbod om aan wetten terugwerkende kracht te verlenen is geen grondwettelijk beginsel. Het wordt enkel in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek geformuleerd en de wetgever kan er dus van afwijken in zoverre er geen hogere norm is (zoals bv. het E.V.R.M. ten aanzien van strafwetten) die zich daartegen verzet. Wat de belastingen van de nationale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden betreft, geldt echter het in artikel 111 van de Grondwet opgenomen beginsel van de annaliteit. Op het eerste gezicht lijkt er in casu dienaangaande echter geen probleem te rijzen, op voorwaarde dat de ontworpen wet vo, 'o, ' r 1 januari 1991 kan worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

.../...

Eu égard au bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat limite son avis aux observations suivantes.

1. Aux termes de l'article 2 de la loi en projet, cette dernière, et, de ce fait, également l'extension de territoire projetée de la province de Flandre occidentale et de la ville de Bruges, produiront leurs effets le 1er janvier 1990.

L'exposé des motifs précise à cet égard, d'une part, que la ville de Bruges a réellement exercé plusieurs compétences de police (maintien de l'ordre, lutte contre l'incendie) sur le territoire concerné et, d'autre part, qu'il ressort de la lecture combinée des articles 1er et 2 de la Constitution que l'ensemble du territoire national doit être divisé en provinces et communes.

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, l'exercice des compétences de police précitées n'aurait pas donné matière à contestation ni à indemnisation, mais le motif réel pour lequel le projet est doté d'un effet rétroactif serait de permettre la perception pour 1990 du précompte immobilier à la charge de la s.a. Distringaz, qui possède des installations industrielles sur le territoire à rattacher. Une partie de ce montant échoirait à la ville de Bruges, une autre au Trésor national.

Le Conseil d'Etat constate par conséquent que les précisions données dans l'exposé des motifs à propos de la rétroactivité du projet ne s'avèrent pas conformes aux intentions réelles des auteurs de celui-ci.

2. Bien qu'il soit recommandé, en principe, que le législateur comble un vide juridique existant, il faut néanmoins

rappeler certaines conséquences, peut-être non voulues, de la rétroactivité envisagée.

La rétroactivité du rattachement de territoire aurait pour conséquence de rendre les règlements provinciaux et communaux, notamment les règlements de police, applicables avec effet rétroactif au territoire à rattacher. Dans le cas où ces règlements seraient sanctionnés par des dispositions pénales, la force rétroactive dont le projet les doterait implicitement violerait le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale qui est généralement admise et consacrée explicitement par l'article 7 de la C.E.D.H.

Par ailleurs, la régularité des constatations d'infractions, non seulement aux règlements communaux et provinciaux, mais également à d'autres dispositions pénales, effectuées par les autorités de police de la ville de Bruges entre le 1er janvier 1990 et la date de publication de la loi en projet pourrait être mise en cause en vertu du principe qui vient d'être évoqué.

La circonstance qu'aucune contestation ne se soit élevée sur ce point n'exclut pas qu'il puisse encore en surgir à l'avenir à propos d'actes accomplis au cours de cette période.

3. L'effet rétroactif du rattachement de territoire envisagé rendrait également les règlements-taxes provinciaux et communaux applicables avec effet rétroactif aux personnes physiques et/ou morales qui sont établies dans le territoire concerné ou qui y possèdent des propriétés. Selon les

.../...

précisions fournies, il s'agirait principalement, voire exclusivement, du précompte immobilier.

Le Conseil d'Etat fait observer incidemment à cet égard qu'il n'aperçoit pas le motif pour lequel le Trésor national serait privé, en l'occurrence, de recettes tant qu'une partie déterminée du territoire national n'aura pas été rattachée à une province ou à une commune, dès lors qu'il ne fait aucun doute que cette partie du territoire appartient d'emblée au territoire de l'Etat belge, sans que le législateur doive intervenir à cet effet. Cette notion résulte - ainsi qu'il est du reste souligné dans l'exposé des motifs - notamment de l'article 8 de la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, approuvée par la loi belge du 29 juillet 1971 : aux termes de cette disposition, en effet, les installations permanentes faisant partie intégrale du système portuaire qui s'avancent le plus vers le large sont considérées comme faisant partie de la laisse de basse mer de la côte, ce qui signifie manifestement que les installations portuaires doivent être réputées appartenir, non pas à la mer territoriale, mais aux eaux intérieures de l'Etat riverain (cf. Conseil d'Etat, arrêt a.s.b.l. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, nE 17.569, du 27 avril 1976). Il en va de même, a fortiori, pour les terrains appartenant à la zone portuaire, même lorsqu'ils se sont constitués à la suite de travaux de remblai.

L'interdiction d'attribuer un effet rétroactif aux lois n'est pas un principe constitutionnel. Il est uniquement inscrit à l'article 2 du Code civil et le législateur peut donc y déroger dans la mesure où aucune norme supérieure (comme, par exemple, la C.E.D.H. à l'égard des lois pénales) ne s'y

.../...

oppose. En ce qui concerne les impôts des autorités nationales, régionales et communautaires, c'est toutefois le principe de l'annalité inscrit à l'article 111 de la Constitution qui prévaut. Il ne paraît cependant y avoir, à première vue, aucun problème à ce propos, à condition que la loi en projet puisse être publiée au Moniteur belge avant le 1er janvier 1991.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. DE BRABANDERE,
Monsieur :
Mevrouw : M. VRINTS,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.