

ADV.

Minister van Staat - Raad van State Ministère d'Etat - Conseil d'Etat
26 FEV 1965
Transmissie 1 ^{ste} A. Bijzondere zitting

Coördinateur

ref C

L. 9120/2.

KONINKRIJK BELGIE.

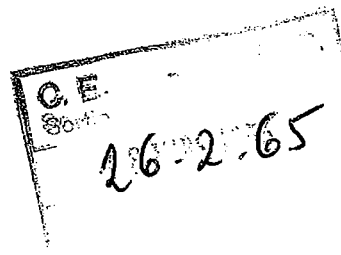
ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 3e december 1964 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot aanvulling van het ministerieel besluit van 24 april 1953 tot toekenning van vergoedingen voor vervoer-, verblijf- en voedingskosten aan het bijzonder personeel van het Loodswezen bij het Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart", heeft de 28e januari 1965 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 3 décembre 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "tot aanvulling van het ministerieel besluit van 24 april 1953 tot toekenning van vergoedingen voor vervoer-, verblijf- en voedingskosten aan het bijzonder personeel van het Loodswezen bij het Bestuur van het Zeewezen en van de Binnenvaart", a donné le 28 janvier 1965 l'avis suivant :



Het ontwerp strekt tot aanvulling van het ministerieel besluit van 24 april 1953 tot toekenning van vergoedingen voor vervoer-, verblijf- en voedingskosten aan het bijzonder personeel van het loodswezen bij het Bestuur van het zeewezen en van de binnenvaart. De voorgenomen wijziging heeft betrekking op de terugbetaling van de werkelijke vervoerkosten op bepaalde trajecten aan de loodsen met standplaats Antwerpen.

Het ministerieel besluit dat door het ontwerp wordt gewijzigd, is, gelet op de dringende noodzakelijkheid, niet voor advies voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, zodat deze het niet op zijn wetmatigheid heeft kunnen toetsen. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zou het alleen in het Nederlands zijn gesteld. Het is niet bekendgemaakt in het Staatsblad.

Zoals dat besluit is ook het onderhavige ontwerp uitsluitend in het Nederlands gesteld, en wel op grond van artikel 47 van de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Dat artikel bepaalt :

"De koninklijke en ministeriële besluiten worden gesteld in het Nederlands en in het Frans.

Zij mogen echter eentalig zijn wanneer zij uitsluitend betrekking hebben ... op het Nederlandse ... taalgebied ...".

.../...

Het beginsel van die bepaling is dus, dat koninklijke en ministeriële besluiten in beide landstalen worden gesteld, met een uitzondering voor besluiten die uitsluitend betrekking hebben op een bepaald taalgebied.

De maatstaven waaraan besluiten van dit laatste soort moeten voldoen, heeft de wetgever niet aangegeven. Het gaat dus om een in ieder geval afzonderlijk te beoordelen feitenkwestie. De vraag die hier moet worden beantwoord, is dan ook of het onderhavige besluit er een van dat soort is.

+

+ +

De administratie heeft over de loodsdiensten de volgende gegevens verstrekt :

"Inzake organisatie en exploitatie zijn de loodsdiensten op Belgische havens onderworpen aan twee wel te onderscheiden regimes : enerzijds, de gemengde Belgisch-Nederlandse reglementering en anderzijds de zuiver Belgische reglementering. Zijn onderworpen aan de gemengde Belgisch-Nederlandse reglementering de schepen die vanuit zee komend de havens Antwerpen of Gent tot bestemming hebben of, bij vertrek uit deze havens, naar zee afvaren. Deze reglementering is afgeleid van de bepalingen van de tussen België en Nederland ondertekende traktaten van 19 april 1839 en 5 november 1842 en vindt haar bijzonderste uitvoeringsbepalingen in de Overeenkomst van 20 mei 1843, betreffende het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht. Deze reglementering

.../...

bevat volgende belangrijke principes : de loodsdiensten worden georganiseerd en geëxploiteerd in samenwerking tussen België en Nederland, die er het monopolium van bezitten, de loodsen zijn Rijksambtenaren, de loods-assistentie is verplichtend gesteld voor reizen van uit zee naar de havens Antwerpen en Gent en vice-versa, het loodsen geeft aanleiding tot het heffen van loodsgelden en vergoedingen.

De zuiver Belgische reglementering heeft betrekking op het beloodsen van zeeschepen die de havens Oostende, Zeebrugge en Nieuwpoort tot bestemming of als vertrekpunt hebben (dit is de kustloodsdienst) en die de Schelde boven Antwerpen (tot Dendermonde) en de Rupel bevaren (dit is de bovenloodsdienst). De loodsdienst op deze gebieden is eveneens een Staatsmonopolium, de loodsen zijn Rijksambtenaren, de loodsassistentie is verplichtend en het heffen van loodsgelden is voorzien. De Belgische loodsreglementering is gesteund op het decreet van 12 december 1806, de wet van 1 juni 1839 en het koninklijk besluit van 2 augustus 1842

Zoals reeds hoger gezegd, zijn de loodsen Rijksambtenaren. Zij worden vast verbonden aan een bepaald loodsstation en kunnen also als volgt worden onderverdeeld:

- 1) Scheldemondenloodsen. Zij hebben als standplaats Oostende en Vlissingen. Zij loodsen de schepen van de loodsbotten in zee tot op de rede Vlissingen en omgekeerd en eventueel van Vlissingen tot in de zeesluis van Terneuzen en vice-versa (voor schepen bestemd voor of komende van Gent).

.../...;

- 2) Rivierloodsen. Zij hebben als standplaats Antwerpen en beloodsen de schepen van Vlissingen tot Antwerpen en omgekeerd.
- 3) Kanaalloodsen. Zij hebben als standplaats Gent en beloodsen de schepen van Vlissingen tot Gent en omgekeerd (over Terneuzen).
- 4) Kustloodsen. Zij zijn gestationeerd in de drie kuststations Oostende, Zeebrugge, Nieuwpoort. Zij bedienen de schepen bij het binnenlopen en uitvaren dezer kusthavens en tevens bij het bevaren van de Belgische kustwateren.
- 5) Bovenloodsen. Zij hebben als standplaats Antwerpen en bedienen schepen op de Bovenschelde tot Dendermonde en op de Rupel.

.....

Voor het beheren van de loodsdiensten bestaan er, buiten de diensten van het hoofdbestuur te Brussel, twee regionale administratieve directies:

1. Het loodswezen Oostende : voor de Scheldemonddienst en de kustdienst.
2. Het loodswezen Antwerpen : voor de rivierdienst (traject Antwerpen-Vlissingen) en de bovendienst (Bovenschelde en Rupel). Bovendien bestaat er nog een belangrijke Belgische dienst te Vlissingen, afhankelijk van de regionale directie van Oostende,

.../...

die de schakel vormt tussen de Scheldemonden- en de rivierdienst. Het is op de rede Vlissingen dat de loodsverwisselingen (vervanging rivierloods door Scheldemondenloods of omgekeerd) geschieden.

.....

De recruterings van loodsenpersoneel wordt geregeld door het Regentsbesluit van 14 mei 1945. Ingevolge artikel 1 van dit besluit wordt het aan het Bestuur van het zeewezen toegelaten de loodsleerlingen, hulploodsen, loodsen en loodsschippers van de Antwerpse zeediensten en van de zeediensten der kust, rechtstreeks en volgens de regelen die het zal uitvaardigen, aan te werven.

Het laatste reglement dat uitgevaardigd werd en dat thans van kracht is, dateert van 1 april 1961. De kandidaat-leerling-loodsen worden aangeworven in de volgorde van hun rangschikking op de verschillende lijsten naar gelang van de noodwendigheid van de dienst.

Daar alle betrekkingen in die diensten van het Belgisch loodswezen te begeven zijn in het Vlaams-talig gedeelte van het land, moeten de kandidaten die houder zijn van een brevet, afgeleverd door de Franstalige afdeling van de Hogere Zeevaartschool, vooraleer zij in aanmerking komen voor eventuele indiensttreding, slagen voor een Nederlands taalexamen, ingericht onder toezicht van het Vast Wervingssecretariaat".

+

+

+

.../...

Uit dit alles volgt, dat het loodsen van zeeschepen wordt verricht door een gecentraliseerde Rijksdienst die behoort tot het Bestuur van het zeewezen en van de binnenvaart, met buitendiensten die hun zetel uitsluitend in het Nederlandse taalgebied hebben. Die diensten zijn ongetwijfeld gewestelijk in de zin van artikel 22 van de wet van 2 augustus 1963, want hun werkkring bestrijkt meer dan één gemeente.

Zoals de Raad van State in herinnering heeft gebracht in een advies L. 8446 van 21 oktober 1963 over een ontwerp van wet betreffende het loodsen van zeeschepen, is het loodsen een der aspecten van de uitoefening van het politierecht op de waterwegen. In het onderhavige geval echter wordt dat politierecht weliswaar op Nederlandstalig grondgebied, maar niet uitsluitend in het Nederlandse taalgebied van België uitgeoefend. Zo is er te Vlissingen, krachtens Nederlands-Belgische internationale overeenkomsten, een belangrijke Belgische loodsdienst, die onder de gewestelijke directie Oostende ressorteert en er onder meer voor instaat, dat loodsen die het traject Antwerpen-Vlissingen hebben gevaren, worden afgelost door hen die de schepen in de Scheldemonden moeten loodsen, of omgekeerd.

Als men hier te doen heeft met een gewestelijke dienst die de evengenoemde kenmerken vertoont, mag men dan zeggen dat het besluit dat de bezoldigingsregeling van het personeel van die dienst vaststelt, uitsluitend betrekking heeft op een bepaald taalgebied ?

De wetgever lijkt aan dat geval niet te hebben gedacht. Waar ligt dan de oplossing ?

.../...

Een eerste stelling kan zijn, dat men alleen moet letten op het gewestelijke van de dienst, nader gekenmerkt door het gebied waar zijn zetel gevestigd is, en geen acht hoeft te slaan op de plaatsen waar de leden van de dienst hun werkzaamheid uitoefenen. Wel is het dan nog de vraag of het bewuste besluit, ondanks het gewestelijke van de dienst, uitsluitend betrekking heeft op het Nederlandse taalgebied, want een besluit dat bijvoorbeeld de verplichtingen van loodsen inzake veiligheid van de scheepvaart bepaalt, moet tweetalig zijn, omdat het niet alleen van belang is voor de loodsen, maar ook voor derden die zich op de schending ervan kunnen beroepen, ongeacht het taalgebied waartoe zij behoren. Maar hier heeft men te doen met het wel zeer zeldzame geval van een ontwerp-besluit dat, omdat het alleen geldelijke voorzieningen treft en geïntegreerd wordt in een besluit dat zelf zodanige bepalingen bevat, alleen belang kan hebben voor de loodsen die allen Nederlands kennen of moeten kennen. De eentaligheid van het ontwerp zou dus gewettigd zijn.

Een tweede stelling kan ervan uitgaan, dat voor de redactie van koninklijke en ministeriële besluiten tweetaligheid de regel en eentaligheid de uitzondering is (reeds genoemd artikel 47 van de wet van 2 augustus 1963); dat de uitzondering restrictief moet worden uitgelegd; dat er alleszins twijfel blijft bestaan over de interpretatie van die uitzondering; dat, in geval van twijfel over de uitzondering, de principiële regel moet worden toegepast. Dus zou het ontwerp tweetalig moeten zijn.

.../...

Met het oog op de rechtszekerheid en de vereenvoudiging van de problemen, geeft de Raad van State zijn voorkeur aan de tweede stelling.

Rechtszekerheid : in zeer zeldzame gevallen zal het duidelijk zijn, dat een ontwerp van verordenend besluit uitsluitend betrekking heeft op een bepaald taalgebied; in alle gevallen waarin dat niet zo duidelijk is, zullen de besluiten tweetalig zijn, zodat de betwistingen, die het eentalig besluit onvermijdelijk zou doen ontstaan, worden ondervangen.

Vereenvoudiging van de problemen : alvorens een eentalig verordenend besluit kan worden vastgesteld, zullen de administratie en de Raad van State zich telkens terdege en vaak langdurig moeten bezinnen over de vraag, of het al dan niet uitsluitend op een van beide taalgebieden betrekking heeft, terwijl men zich voor een tweetalig besluit dat werk kan besparen.

Le projet a pour objet de compléter l'arrêté ministériel du 24 avril 1953 accordant des indemnités pour frais de voyage, de séjour et de nourriture au personnel spécial du service de pilotage faisant partie de l'Administration de la marine et de la navigation intérieure. La modification projetée concerne le remboursement aux pilotes de la place d'Anvers des frais de voyage effectifs sur certains trajets.

L'arrêté ministériel que le projet modifie n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, vu l'urgence, en sorte que sa légalité n'a pu être examinée. D'après les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, cet arrêté n'aurait été rédigé qu'en néerlandais. Il n'a pas été publié au Moniteur.

Le projet actuel, de même que l'arrêté précité, est exclusivement rédigé en néerlandais et ce, en application de l'article 47 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, aux termes duquel :

"Les arrêtés royaux et ministériels sont rédigés en français et en néerlandais.

Toutefois, ils peuvent être unilingues, lorsqu'ils se rapportent exclusivement ... à la région ... de langue néerlandaise ... ".

.../...

La disposition invoquée pose donc, en principe, que les arrêtés royaux et ministériels doivent être rédigés dans les deux langues nationales, mais elle prévoit une exception à ce principe lorsque l'arrêté considéré se rapporte exclusivement à une région linguistique déterminée.

Le législateur n'a pas donné de critères pour caractériser pareil arrêté. C'est donc une question de fait à apprécier dans chaque cas. En l'espèce, se trouve-t-on ou non devant un arrêté de cette nature ? Tel est le problème à résoudre.

+
+ +

L'administration a fourni les renseignements suivants au sujet des services de pilotage :

"Inzake organisatie en exploitatie zijn de loodsdiensten op Belgische havens onderworpen aan twee wel te onderscheiden regimes : enerzijds, de gemengde Belgisch-Nederlandse reglementering en anderzijds de zuiver Belgische reglementering. Zijn onderworpen aan de gemengde Belgisch-Nederlandse reglementering de schepen die vanuit zee komend de havens Antwerpen of Gent tot bestemming hebben of, bij vertrek uit deze havens, naar zee afvaren. Deze reglementering is afgeleid van de bepalingen van de tussen België en Nederland ondertekende traktaten van 19 april 1839 en 5 november 1842 en vindt haar bijzonderste uitvoeringsbepalingen in de Overeenkomst van 20 mei 1843, betreffende het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht. Deze reglementering bevat volgende belangrijke principes : de loodsdiensten worden georganiseerd en geëxploiteerd

.../...

in samenwerking tussen België en Nederland, die er het monopolium van bezitten, de loodsen zijn Rijksambtenaren, de loodsassistentie is verplichtend gesteld voor reizen van uit zee naar de havens Antwerpen en Gent en vice-versa, het loodsen geeft aanleiding tot het heffen van loodsgelden en vergoedingen.

De zuiver Belgische reglementering heeft betrekking op het beloodsen van zeeschepen die de havens Oostende, Zeebrugge en Nieuwpoort tot bestemming of als vertrekpunt hebben (dit is de kustloodsdienst) en die de Schelde boven Antwerpen (tot Dendermonde) en de Rupel bevaren (dit is de bovenloodsdienst). De loodsdienst op deze gebieden is eveneens een Staatsmonopolium, de loodsen zijn Rijksambtenaren, de loodsassistentie is verplichtend en het heffen van loodsgelden is voorzien. De Belgische loodsreglementering is gesteund op het decreet van 12 december 1806, de wet van 1 juni 1839 en het koninklijk besluit van 2 augustus 1842...

Zoals reeds hoger gezegd, zijn de loodsen Rijksambtenaren. Zij worden vast verbonden aan een bepaald loodsstation en kunnen also als volgt worden onderverdeeld :

- 1) Scheldemondenloodsen. Zij hebben als standplaats Oostende en Vlissingen. Zij loodsen de schepen van de loodsboten in zee tot op de rede Vlissingen en omgekeerd en eventueel van Vlissingen tot in de zeesluis van Terneuzen en vice-versa (voor schepen bestemd voor of komende van Gent).

.../...

- 2) Rivierloodsen. Zij hebben als standplaats Antwerpen en beloodsen de schepen van Vlissingen tot Antwerpen en omgekeerd.
- 3) Kanaalloodsen. Zij hebben als standplaats Gent en beloodsen de schepen van Vlissingen tot Gent en omgekeerd (over Terneuzen).
- 4) Kustloodsen. Zij zijn gestationeerd in de drie kuststations Oostende, Zeebrugge, Nieuwpoort. Zij bedienen de schepen bij het binnenlopen en uitvaren dezer kusthavens en tevens bij het bevaren van de Belgische kustwateren.
- 5) Bovenloodsen. Zij hebben als standplaats Antwerpen en bedienen schepen op de Bovenschelde tot Dendermonde en op de Rupel.

...

Voor het beheren van de loodsdiensten bestaan er, buiten de diens ten van het hoofdbestuur te Brussel, twee regionale administratieve directies :

1. Het loodswezen Oostende : voor de Scheldemonden- dienst en de kustdienst.
2. Het loodswezen Antwerpen : voor de rivierdienst (traject Antwerpen-Vlissingen) en de bovendienst (Bovenschelde en Rupel). Bovendien bestaat er nog een belangrijke Belgische dienst te Vlissingen, afhankelijk van de regionale directie van Oostende, die de schakel vormt tussen de Scheldemonden- en de rivierdienst. Het is op de rede Vlissingen dat de loodsverwisselingen (vervanging rivierloods door Scheldemondenloods of omgekeerd) geschieden.

...

.../...

De recruterings van loodsenpersoneel wordt geregeld door het Regentsbesluit van 14 mei 1945. Ingevolge artikel 1 van dit besluit wordt het aan het Bestuur van het zeewezen toegelaten de loodsleerlingen, hulploodsen, loodsen en loodsschippers van de Antwerpse zeediensten en van de zeediensten der kust, rechtstreeks en volgens de regelen die het zal uitvaardigen, aan te werven.

Het laatste reglement dat uitgevaardigd werd en dat thans van kracht is, dateert van 1 april 1961. De kandidaat-leerling-loodsen worden aangeworven in de volgorde van hun rangschikking op de verschillende lijsten naar gelang van de noodwendigheid van de dienst.

Daar alle betrekkingen in die diensten van het Belgisch loodswezen te begeben zijn in het Vlaamstalig gedeelte van het land, moeten de kandidaten die houder zijn van een brevet, afgeleverd door de Franstalige afdeling van de Hogere Zeevaartschool, vooraleer zij in aanmerking komen voor eventuele indiensttreding, slagen voor een Nederlands taal-examen, ingericht onder toezicht van het Vast Wervingssecretariaat".

+

+ +

Il résulte de ce qui précède que le pilotage des navires est assuré par un service centralisé de l'Etat faisant partie de l'Administration de la marine et de la navigation intérieure et comportant des services extérieurs dont le siège est établi exclusivement dans la région néerlandaise du pays. Ces services ont

.../...

incontestablement un caractère régional, au sens de l'article 22 de la loi du 2 août 1963, puisque leur activité s'étend à plus d'une commune.

Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé dans un avis L. 8446 du 21 octobre 1963, au sujet d'un projet de loi sur le pilotage des navires de mer, le pilotage constitue un des aspects de l'exercice du droit de police de la navigation. Toutefois, en l'espèce, si ce droit de police s'exerce en région néerlandaise, il ne s'exerce pas exclusivement dans la région néerlandaise de la Belgique. Il suffit de noter, à cet égard, qu'en suite d'accords internationaux hollando-belges, existe à Flessingue un important service belge de pilotage, dépendant de la direction régionale d'Ostende et assurant notamment la relève des pilotes qui ont fait le trajet Anvers-Flessingue par ceux qui guideront les navires dans les bouches de l'Escaut, ou inversement.

Si l'on se trouve en présence d'un service régional qui offre ces caractères, peut-on dire que l'arrêté qui règle le statut pécuniaire du personnel de ce service est un arrêté qui se rapporte exclusivement à une région linguistique déterminée ?

Il semble que le législateur n'a pas pensé à ce cas. Comment faut-il dès lors le résoudre ?

.../...

| Dans un premier système, on pourrait soutenir qu'il ne faut tenir compte que du caractère régional du service, caractérisé par la région d'établissement de son siège, sans avoir égard aux lieux où s'exerce l'activité des membres du service. Sans doute, faut-il encore se demander si, nonobstant le caractère régional du service, l'arrêté considéré se rapporte exclusivement à la région néerlandaise, car un arrêté qui déterminerait, par exemple, les devoirs et obligations des pilotes en matière de sécurité de la navigation, devrait être rédigé dans les deux langues, et ce parce qu'en dehors des pilotes, il intéresse les tiers qui pourront invoquer sa violation, à quelque région linguistique qu'ils appartiennent. Mais, en l'espèce, on se trouve devant un projet d'arrêté qui a ce caractère, assurément exceptionnel, de ne contenir que des dispositions péuniaires et de s'intégrer dans un arrêté qui, lui aussi, contient de telles dispositions, en sorte que le projet ne peut intéresser que les seuls pilotes, qui tous connaissent ou doivent connaître le néerlandais. Dès lors, la rédaction du projet en une seule langue serait justifiée.

| Dans un deuxième système, on pourrait soutenir que, dans la rédaction des arrêtés royaux et ministériels, le bilinguisme est la règle et l'unilinguisme l'exception (article 47 précité de la loi du 2 août 1963); que l'exception doit être interprétée restrictivement; qu'à tout le moins, un doute subsiste quant à l'interprétation à donner à cette exception; qu'en cas de doute sur l'exception, c'est la règle de principe qui doit être appliquée. En conséquence, le projet devrait être rédigé dans les deux langues.

.../...

Le Conseil d'Etat donne sa préférence à ce second système, par souci de sécurité juridique et de simplification des problèmes. /

Sécurité juridique, parce qu'en dehors des cas très rares où il sera évident qu'un projet d'arrêté réglementaire se rapporte exclusivement à une région linguistique déterminée, tous les cas où cette évidence n'apparaîtra pas donneront lieu à une rédaction bilingue des arrêtés, ce qui supprimera les contestations que l'arrêté unilingue ne manquerait pas de soulever.

Simplification des problèmes, parce que, tant pour l'administration que pour le Conseil d'Etat, l'arrêté réglementaire unilingue devra toujours être précédé d'études approfondies, parfois très longues, destinées à rechercher si l'on se trouve ou non devant un arrêté qui se rapporte exclusivement à une des deux régions linguistiques, alors que l'arrêté bilingue permettrait de faire l'économie de pareilles études.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

G. VAN BUNNEN,
P. VERMEULEN,

J. LIMPENS,

R. de RYKE,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. R. VAN HAECKE, substi-
tuut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la sec-
tion de législation,

adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par
M. R. VAN HAECKE, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

(get.) F. LEPAGE.